Francisco Rey Marcos, Jesús A. Núñez
y Antonio Granadino (coords.)

La universalidad cuestionada

Debates humanitarios en el mundo actual



LA UNIVERSALIDAD CUESTIONADA



Los ayuntamientos, como instituciones más cercanas a la ciudadanía, se han de implicar en la creación de espacios de participación y fomento de redes sociales que trabajen por la paz y la solidaridad entendidas a nivel mundial. Este compromiso queda patente en el caso del gobierno de la ciudad de Córdoba, cuya Delegación de Cooperación enmarca todas sus actuaciones en el Plan Municipal de Paz y Solidaridad, aprobado por acuerdo plenario en junio de 2004.

Para el cumplimiento de este plan referencial, el Ayuntamiento destina los medios económicos necesarios, y articula y coordina su desarrollo con la participación activa de los miembros del Consejo Municipal de Cooperación y Solidaridad Internacional: entidades y colectivos cordobeses del ámbito de la cooperación, la acción humanitaria y la educación para el desarrollo.

Dentro de su política pública de cooperación, el Ayuntamiento de Córdoba hace una decidida apuesta por la acción humanitaria, considerándola como una de las líneas estratégicas del Plan Municipal de Paz y Solidaridad.



El Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria fue creado en el año 2000 y tiene su sede en Madrid. Se constituyó como una iniciativa privada para el estudio de los conflictos y la cooperación, que pusiera a su vez un especial énfasis en el área de la ayuda humanitaria. Sus especialistas reúnen una amplia experiencia acumulada en diversas áreas temáticas y geográficas, tanto desde una perspectiva docente como investigadora. Unen a ello su gran experiencia tanto en ONG como en otros organismos de cooperación y un marcado enfoque práctico en sus estudios.

Francisco Rey, Jesús A. Núñez y
Antonio Granadino (coords.)

LA UNIVERSALIDAD CUESTIONADA

DEBATES HUMANITARIOS EN EL MUNDO ACTUAL



Icaria Ακαδημεια
POLÍTICA INTERNACIONAL



El papel de este libro es 100% reciclado, es decir, procede de la recuperación y el reciclaje del papel ya utilizado. La fabricación y utilización de papel reciclado supone el ahorro de energía, agua y madera, y una menor emisión de sustancias contaminantes a los ríos y la atmósfera. De manera especial, la utilización de papel reciclado evita la tala de árboles para producir papel.

Las reflexiones y artículos de la presente publicación tienen su origen en los debates suscitados durante la celebración de las II Jornadas estatales de acción humanitaria, las cuales tuvieron lugar en Córdoba en septiembre de 2006.
El libro está dividido en dos secciones: la primera es el resumen de las ponencias y talleres que tuvieron lugar en las Jornadas, mientras que la segunda es el resultado de las reflexiones y estudios aportados posteriormente por aquellos que meses atrás se habían reunido en la ciudad andaluza.

Diseño de la colección: Laia Olivares
Ilustración de la cubierta: Adriana Fàbregas

Edición: Fernando García Calero e Inés Fernández Martín

Primera edición: octubre de 2007

ISBN: 978-84-7426-931-4
Depósito legal: B-36.562-2007

Impreso en Romanyà/Valls, s.a.
Verdaguer, 1, Capellades (Barcelona)

Todos los libros de esta colección están impresos en papel ecológico

ÍNDICE

00 Universalidad.qxd 25/9/07 10:09 Página 7

PRIMERA PARTE
DEBATIENDO SOBRE LA ACTUALIDAD DE LA ACCIÓN HUMANITARIA

INTRODUCCIÓN

Francisco Rey Marcos* y Antonio Granadino Salmoral**

Un amigo común colecciona desde hace décadas ejemplares de los números uno de revistas o publicaciones periódicas. Sostiene nuestro amigo que, en un elevado porcentaje de casos, estos primeros ejemplares no han sido seguidos por otros y así, los números uno son en realidad números únicos y al mismo tiempo auténticas joyas de coleccionista. Generalizando su experiencia, nuestro amigo argumenta que lo mismo sucede con Jornadas y Congresos, y que rimbombantes denominaciones de "Primer Congreso español de vaya usted a saber qué", jamás fueron seguidos de segundas ediciones. Y, por supuesto, jamás publicaron sus actas. Digamos pues, de entrada, que éste no ha sido el caso, ya que el libro que ahora presentamos recoge los debates y trabajos preparatorios de las Segundas Jornadas Estatales de Acción Humanitaria, celebradas en Córdoba en septiembre de 2006 y que continuaron la trayectoria iniciada en el año 2004. También en aquel caso los trabajos de las Primeras Jornadas fueron recogidos en una publicación *Los retos de la acción humanitaria* que tuvo una gran acogida en el sector de la cooperación. Por tanto, este libro sigue el camino iniciado hace algunos años profundizando en el análisis de las cuestiones humanitarias. Y con ser importante, no es ésta la única ni principal originalidad de la publicación.

---

* Codirector del IECAH.

** Responsable del Departamento de Cooperación del Ayuntamiento de Córdoba.

En efecto, desde el año 2001, el Ayuntamiento de Córdoba y el Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria (IECAH) habían iniciado una colaboración que pretendía clarificar el papel de la acción humanitaria dentro de la cooperación internacional, en unos momentos en los que la confusión en torno al humanitarismo era patente. Esta colaboración fue dando lugar a diversas iniciativas como la puesta en marcha de una convocatoria específica de subvenciones a proyectos de acción humanitaria por parte del Ayuntamiento, la realización de actividades de difusión y formación, la puesta en marcha de un Boletín informativo sobre acción humanitaria (el BIAH) y, muy especialmente, la celebración de las Jornadas Estatales de Acción Humanitaria, con periodicidad bianual. Hay que recalcar, y ésta es otra de las originalidades, que desde el principio se sumaron a estas iniciativas las organizaciones no gubernamentales cordobesas y otras entidades sociales. Por ello, desde el principio se dio a todas las actividades un carácter eminentemente participativo y de fomento del debate abierto y la crítica.

Este enfoque ha presidido las dos ediciones de las Jornadas Estatales y queda recogido en las publicaciones de modo patente. Éstas no sólo agrupan una serie de artículos de especialistas, sino que recogen de modo muy trabajado las relatorías y conclusiones de los grupos de trabajo y son reflejo, por tanto, de las opiniones mayoritarias de los participantes y de sus inquietudes. Y ese tipo de trabajo y el hecho de recogerlo en una publicación no son nada habituales ni en éste ni en otros sectores.

Si las Primeras Jornadas trataron de modo general los retos de la acción humanitaria y algunas de las iniciativas internacionales relacionadas con la calidad de esta acción, en las Segundas se trató de profundizar en uno de los aspectos más controvertidos en el ámbito humanitario y, más en general, en el de la cooperación para el desarrollo o en el de los derechos humanos, como es el tema de la universalidad o, si se prefiere, el de los valores que presiden el quehacer humanitario y su carácter universal. Estimamos que tanto las ponencias como las relatorías y conclusiones suponen un avance en esta reflexión tan necesaria.

Junto a este tema central, las Segundas Jornadas siguieron analizando otros temas como los cambios en el contexto internacional y su influencia en la acción humanitaria, la experiencia de nuestro

país en la materia en unos momentos de especial efervescencia, y el seguimiento de iniciativas internacionales. Cada uno de ellos ocupa un apartado del libro.

Nos queda, por último, agradecer a todas aquellas personas e instituciones que hicieron posible el que estas II Jornadas se llevaran a cabo y que, a su vez, han permitido concretar los proyectos del Ayuntamiento de Córdoba y del IECAH.

Entre estas instituciones están la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) y el Fondo Andaluz de Municipios por la Solidaridad Internacional (FAMSI), que han colaborado en las dos ediciones de las Jornadas. Por su parte, la Fundación Ford también apoyó un proyecto de investigación sobre las diversas visiones de la acción humanitaria, en el que se insertan algunos de los debates de las Jornadas, y las ONG y asociaciones cordobesas asumieron el proyecto como suyo y colaboraron en las relatorías y en otras muchas tareas. También queremos mostrar nuestro agradecimiento a la editorial Icaria por apoyar la presente publicación y contribuir de este modo a una mayor difusión tanto en España, como fuera de sus fronteras. En fin, tampoco podemos olvidar a nuestros compañeros del Ayuntamiento y del IECAH, que asumieron algo más que una simple dedicación profesional para hacer posibles las Jornadas y esta publicación. A todos ellos y ellas, muchas gracias.

Y para seguir llevando la contraria a nuestro amigo, os citamos ya a todos y todas a las Terceras Jornadas Estatales de Acción Humanitaria en el último trimestre de 2008, que tendrán lugar, cómo no, en el acogedor entorno del Palacio de Congresos y Exposiciones de Córdoba. Hasta pronto y buena lectura.

Córdoba, mayo de 2007

I. LA ACCIÓN HUMANITARIA MUNICIPAL

Juan Pérez*

Nuestro Ayuntamiento inició hace años, en concreto en 1984, proyectos de cooperación internacional al desarrollo, y cuenta desde 2004 con el II Plan Municipal de Paz y Solidaridad, aprobado por unanimidad del Pleno Municipal.

El auge de la acción humanitaria (AH) en los últimos años ha tenido muchos efectos positivos en términos de aumento de la solidaridad con los más desfavorecidos, pero también se ha producido en torno a la AH cierta confusión, y la AH ha sido objeto de vivas polémicas. El caso más claro han sido los intentos de justificación por motivos humanitarios de algunas guerras o la manipulación creciente de la AH en los conflictos armados (Iraq, Afganistán,...).

Es en ese contexto en el que desde hace ya algunos años, el Ayuntamiento de Córdoba, en colaboración con el IECAH, inició algunas iniciativas para contribuir a la mejora de la AH, al mejor cumplimiento de los valores y principios que la sustentan y, en definitiva, a clarificar el papel que la AH debe tener en un mundo complejo y desigual. Así, se convocaron en 2004 las Primeras Jornadas Estatales de Acción Humanitaria, que supusieron un hito en la profundización de la AH en nuestro país.

Las I Jornadas

Las I Jornadas quisieron ser innovadoras tanto en su enfoque temá-

* Concejal delegado de Cooperación del Ayuntamiento de Córdoba.

tico como en su metodología. En efecto, se eligieron un conjunto de temas de índole general (por ser las primeras) que permitieron profundizar en cuestiones de género, calidad, vinculación, desarrollo, protección, coordinación,... entre otras. Pero también nos interesó hacerlo con la participación de los y las asistentes, de modo que las conclusiones reflejaran el sentir de la comunidad humanitaria de nuestro país. Por ello, el método de trabajo en grupos o talleres fue —y debe ser— en esta ocasión fundamental.

La publicación de los trabajos de las Primeras Jornadas cumplió uno de los compromisos que en ellas se tomaron, y el libro fue muy bien valorado en el sector de cooperación. El otro compromiso de organizar Jornadas periódicamente lo cumplimos hoy.

El contenido de las II Jornadas

Dando un paso adelante, hemos querido en esta ocasión abordar temas no tratados en las Primeras Jornadas y dedicar un amplio espacio a uno de los temas que se ha manifestado como problemático en los últimos años: el tema de la universalidad. Para todos es conocido que, al hilo de la mal llamada "guerra contra el terror" y a la manipulación de la AH, los actores humanitarios son percibidos en ciertos escenarios como portadores únicamente de los valores occidentales y no de principios universales, por encima de ideologías, religiones o culturas. Esta realidad está ocasionando víctimas entre las propias organizaciones humanitarias, condicionando su actuar, y es uno de los temas más preocupantes de cara al futuro.

Por ello queremos retomar y profundizar en los valores esenciales del humanitarismo, como son la imparcialidad, la no discriminación de las víctimas y la independencia; valores que son requisitos básicos para una AH eficaz y legítima en el mundo actual, que recupera la idea de universalidad y de respeto a las culturas y civilizaciones.

Junto a esto, en esta ocasión profundizaremos en la realidad de la AH española, las iniciativas de mejora de la calidad, la AH en zonas de conflicto y la coordinación en el ámbito local y estatal.

Está presente una representación muy significativa del mundo humanitario y de cooperación español y éste es otro de los valores de las Jornadas: reunir a los actores y potenciar la relación y el trabajo conjunto.

II. EL ETERNO RETO DE LA COORDINACIÓN. COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA, ONG Y ADMINISTRACIÓN CENTRAL

Resultados del taller

Moderador: Antonio Carlos Zurita Contreras*
Relatora: María José Vázquez de Francisco**

Objetivo de la sesión

Obtener conclusiones sobre cómo mejorar la coordinación entre los agentes de la acción humanitaria (AH), que se puedan elevar a las instancias que están haciendo un esfuerzo por organizar y planificar la cooperación, aprovechando la oportunidad que supone el proceso de planificación que se está llevando a cabo en la administración central y comunidades autónomas, Gobiernos locales y algunas ONG, mediante la redacción de documentos como el Plan Director de la Cooperación, las Estrategias País o las Estrategias Sectoriales.

Estructura de la sesión

a) Presentación de los participantes y aportaciones personales sobre la percepción en cuanto a la coordinación existente entre los actores de la acción humanitaria (AH).
b) Esquematización de aportaciones sobre coordinación, según la realidad en diferentes áreas geográficas u otros criterios que se estimen convenientes según la discusión anterior.

---

* Gerente del Fondo Andaluz de Municipios por la Solidaridad Internacional (FAMSI).
** Representante de la Fundación ETEA para el Desarrollo y la Cooperación.

Principales aportaciones

1. La **coordinación y evaluación en la ayuda son las asignaturas pendientes**, a pesar del esfuerzo de coordinación que se está pretendiendo hacer para la redacción de las Comisiones Mixtas. La presencia de un elevado número de agentes de la cooperación, tanto gubernamental como no gubernamental, que son o quieren ser interlocutores directos de los Gobiernos de los países empobrecidos, dispersa los esfuerzos de las autoridades de esos países y les causa confusión.

Se deberían **incorporar autoridades de instancias descentralizadas de la Administración en las negociaciones de las Comisiones Mixtas y compartir la información** entre Administración central y no central. La **gestión correcta y a tiempo de la información**, mediante nuevas tecnologías de comunicación es, por tanto, fundamental para el éxito de la acción humanitaria.

2. La Administración se encuentra en ocasiones con la **desconfianza de las ONG**, que les atribuyen comportamientos partidistas y con intereses dirigidos por la política. Hay que luchar contra esa desconfianza y a la vez responder a las grandes expectativas que la sociedad civil tiene de la Administración para actuar en situaciones de emergencia.

3. Se debe **revisar el papel de las pequeñas organizaciones de AH**, que tienen dificultades para el acceso a la financiación pública, pero que responden a veces mejor a las inquietudes de la sociedad civil ante situaciones de emergencia o urgencia humanitaria.

4. El **análisis de la coordinación debe hacerse de forma separada según las actuaciones de las organizaciones sobre el terreno y en España**. En ocasiones es más fácil la coordinación sobre el terreno que en sede, donde intervienen situaciones de amiguismo, burocracia, enemistades políticas, etc. La coordinación sobre el terreno se practica, de hecho, en situaciones de emergencia, donde cada organización lleva a cabo tareas para sí misma y para otras organizaciones **según su mejor "saber hacer".** Sin embargo, no es fácil mentalizar de estas actuaciones a las sedes en España, quienes suponen a veces un obstáculo para la coordinación. **Incrementar las capacidades locales de las autoridades de los países en vías de desarrollo** es fundamental para mejorar la gestión ante situaciones de desastre y necesidad de acción humanitaria.

5. La **falta de profesionalización y la fuerte carga ideológica** de muchas ONG y de los agentes gubernamentales de la AH son un obstáculo para la ayuda, donde la Declaración Universal de los Derechos Humanos debería ser el código de conducta por excelencia, independientemente de principios ideológicos. La educación es fundamental para que todos, agentes gubernamentales y no gubernamentales, hablen un mismo lenguaje en la ayuda humanitaria.

6. La **burocracia** de las Administraciones que dotan de fondos a las organizaciones, con diferentes formularios de solicitud, de justificación, etc., es una demostración clara de la falta de coordinación de los agentes de la ayuda humanitaria en España. No obstante, tampoco se debe llegar a ser permisivo con la falta de forma en las justificaciones. Las embajadas podrían avalar la veracidad de los justificantes/acciones en casos de inexistencia de facturas oficiales, etc.

7. Los financiadores deben hacer un esfuerzo de coordinación en la localización geográfica de las ayudas, para facilitar un entorno de coordinación entre las organizaciones a las que financian.

8. Se deberían proponer, desde las Administraciones, **políticas proactivas** para la AH, con un modelo de **financiación propia, instrumentos financieros** diferenciados para ayuda de emergencia y ayuda humanitaria, una **estructura de gestión** dotada técnicamente y con recursos propios, y un **comité de emergencia** en las comunidades autónomas.

9. La **coordinación requiere unas premisas**: que haya una **dirección** asumida por todos los agentes, no querer imponer los criterios propios y tener **lealtad, vocación, sensibilidad y disciplina** en las organizaciones, coordinación entre la sede y los equipos en terreno.

Temas recurrentes y aportaciones

1. Diferenciar entre **coordinación y centralización**. Entre una diversidad de actores con soberanía sobre sus recursos económicos y humanos y diferentes misiones, hay que ponerse de acuerdo sobre **quién es el vértice de la coordinación**. En España, debería asumir este papel la AECI, y ver quién asumiría ese papel a nivel internacional (ECHO, OCHA, etc.).

2. **Diferenciar** entre la problemática de la **coordinación de las organizaciones en España y sobre el terreno**. Propiciar las instancias correctas de coordinación en cada caso.

3. Elegir un **criterio para la coordinación sobre el terreno**, bien el enfoque **sectorial** o bien el enfoque **geográfico**. En los casos en los que exista Oficina Técnica de Cooperación (OTC) de la AECI en el país, ésta debería ser la instancia coordinadora. Si no existiera OTC, se debería recurrir a organismos multilaterales u otras organizaciones internacionales, siempre articulándose con las instituciones locales del país. En cualquier caso, remitirse a la Dirección General de la AECI según el área geográfica.

4. Propiciar la coordinación en sede mediante la creación de **consorcios** o uniones temporales de organizaciones. Se menciona especialmente la creación de coordinadoras de actores de acción humanitaria por sectores.

5. Crear un **comité permanente de acción humanitaria** desde la Administración central, donde estén presentes las organizaciones que trabajan en ella, que tenga un protocolo de actuación consensuado en caso de emergencia, y que esté incluido en el documento de estrategia sectorial. Crear instancias de coordinación similares en las Administraciones autonómicas, como ya existe en Cataluña, por ejemplo.

6. Luchar contra el déficit de información mediante la **creación de un observatorio o sistema de información**, que identifique qué hace cada agente de la acción humanitaria y quiénes son los más aptos en cada situación.

7. Mejorar la **formación** de los agentes de la acción humanitaria y elegir a los más cualificados para ocupar el puesto de vértice de la coordinación de todas las organizaciones y "las sillas" en los órganos de coordinación.

8. Incorporar en las Comisiones Mixtas un epígrafe de **fortalecimiento institucional de los Gobiernos de los países en vías de desarrollo** en lo referente a la prevención de desastres y gestión en caso de emergencia.

9. Articular la labor de la cooperación con el **protagonismo local**.

10. Fomentar la **inclusión de las organizaciones y personal españoles en los organismos multilaterales** e indagar en la práctica de la "cooperación delegada" a otros países con mayor experiencia en ciertas áreas geográficas o sectoriales.

11. Dotar de **fondos permanentes** de emergencia a nivel autonómico y de corporaciones locales que canalicen las aportaciones particulares de la ciudadanía y de las empresas locales. En este sentido, se hace especial mención a la creación de un fondo plurianual a nivel estatal, que canalice las aportaciones de otros fondos plurianuales autonómicos que sirvan como instancias intermedias entre ciudadanía, empresas y Administración central.

III. ACCIÓN HUMANITARIA EN LOS ACTUALES ESCENARIOS DE CONFLICTO

Resultados del taller

Moderador: Karlos Pérez Alonso de Armiño*
Relatora: Pilar Cirugeda Campa**

Contextos actuales de conflicto

Al hablar de los conflictos "actuales" nos referimos a los de la posguerra fría. Son contextos en los que proliferan cuatro elementos:

1. Emergencias Políticas Complejas.
2. Guerras civiles (¿"nuevas guerras"?).
3. Operaciones de paz e "intervenciones humanitarias".
4. Guerra global contra el terrorismo.

En tales contextos, se ha intensificado la relación entre el conflicto y la acción humanitaria. Además, la acción humanitaria se ha considerado a veces como una herramienta que puede contribuir a la construcción de la paz.

Emergencias Políticas Complejas (EPC)

Es un término acuñado por la ONU a finales de los 80 para aplicarlo a crisis como las de Sudán, Mozambique y otras grandes crisis humanitarias de la posguerra fría asociadas a guerras civiles, que tienen un carácter múltiple y por ello requieren una respuesta internacional

---

* Investigador del Instituto de Estudios sobre Desarrollo y Cooperación Internacional (HEGOA), Universidad del País Vasco.
** Investigadora del IECAH.

multisectorial e integral. Aunque a veces se prescinde en su denominación del adjetivo "políticas", merece la pena mantenerlo, por cuanto subraya la auténtica naturaleza sistémica de este tipo de crisis.

Estas EPC tienen una causalidad múltiple, integrando los siguientes elementos:

- Quiebra de la economía formal
- Desestructuración del Estado
- Guerra civil
- Hambrunas
- Crisis epidémicas
- Éxodo de población

Los tres primeros elementos constituyen el marco general en el que se gestan tales EPC, y merecen una atención especial.

- **La crisis y quiebra de la economía formal**, en muchos países pobres, han sido causadas por múltiples factores: la pérdida de apoyo de las superpotencias de la guerra fría, el impacto de los programas ajuste estructural y la liberalización económica, la marginación en la globalización, etc. Algunas consecuencias son: el empobrecimiento, el auge de la economía sumergida como alternativa de empleo, el debilitamiento de la legitimidad del Estado y de la cohesión nacional, el auge de las rivalidades identitarias, etc.
- **La progresiva erosión y desestructuración del Estado**, como consecuencia de múltiples factores, tanto internos (fracaso de las políticas económicas, ausencia de democracia, escasa provisión de servicios básicos, debilitamiento de la conciencia de ciudadanía, etc.), como externos (globalización y liberalización que "adelgaza" al Estado y reduce sus capacidades, pérdida de los antiguos apoyos políticos de las superpotencias, etc.). En este contexto, muchos Estados de países pobres han seguido un proceso de progresiva erosión, convirtiéndose en "Estados frágiles" (inestables y con pocos recursos), e incluso en los denominados "Estados fallidos", caracterizados por el colapso de las instituciones y de los servicios públicos, la pérdida del control de parte del territorio y el auge de los señores de la guerra, el

monopolio estatal de la violencia, la guerra civil, etc. En estos "Estados fallidos" es donde se dan las principales Emergencias Políticas Complejas, destacando sobre todo en Somalia.

El concepto de EPC no está exento de críticas, como se reflejó en las discusiones del seminario. Así, se dejó constancia de la formulación de Mark Duffield, que más que de EPC habla de **Complejos Políticos Emergentes** (CPE), en los que se combinan redes transnacionales compuestas por múltiples actores. En ellos se inserta la economía política de la guerra que contribuye a los conflictos, así como los señores de la guerra que rearticulan el poder. Del mismo modo, como subrayan numerosos autores, hay que reconocer la existencia de diferentes sistemas "políticos" que no responden a la concepción occidental del Estado, lo cual debe ser incorporado al análisis.

Conflictos internos

La gran mayoría de las guerras actuales se han producido en el llamado Tercer Mundo, o en los antiguos países socialistas de Europa (principalmente los Balcanes), y se desarrollan dentro del propio territorio del país, aunque con la implicación de numerosos actores, apoyos e intereses externos. Estos conflictos se caracterizan también por:

- La diversificación de los contendientes, con la proliferación de actores armados (además del ejército nacional), frecuentemente sin una agenda política a escala nacional, y en los que es a veces difícil diferenciar entre el soldado y el civil.
- La existencia de una diversidad de factores causales. Prevalecen los políticos y económicos, en tanto que los identitarios más bien son un instrumento para aglutinar y movilizar una base de apoyo.
- La degradación de las tácticas militares, la ausencia de un campo de batalla definido, el uso de los civiles como arma de guerra, así como el pillaje de guerra como una forma de vida.
- Unas altas tasas de destrucción (economía, servicios básicos, instituciones del Estado, etc.) y de crueldad contra los civiles. A pesar de ello, junto a los "perdedores" hay "ganadores", sectores que incrementan su poder político y económico gracias a los conflictos. Por tal razón, estos conflictos deben verse no

como "irracionales", como fruto de meros odios ancestrales (como indica Kaplan), sino, en la línea de David Keen y otros, como "racionales", en el sentido de que cumplen una función para tales sectores poderosos.

- En suma, estas guerras civiles son causantes de la mayoría y más graves crisis humanitarias de la posguerra fría. Generan gran cantidad de víctimas civiles, crisis sanitarias, éxodo de la población, destrucción de servicios básicos, etc. Es significativo que en las guerras actuales el 80-90% de las víctimas sean civiles, cuando en la Primera Guerra Mundial fueron el 10%.

Cabe preguntarse si los conflictos actuales son "nuevas guerras", como las han calificado Duffield, Kaldor y otros autores. Ciertamente, muchas de sus características ya existían en conflictos del pasado, pero lo realmente significativo es el contexto en el que ahora se producen: de globalización, erosión del Estado y crisis de la economía formal.

Operaciones de paz e "intervenciones humanitarias" (militares)
El final de la guerra fría, en torno a 1990, facilitó que la ONU se implique más en situaciones de conflicto o posconflicto, proliferando así las **operaciones de paz** (de *establecimiento*, *mantenimiento* o *imposición* de la paz, según el mandato del Consejo de Seguridad). Una parte importante de la ayuda humanitaria se ha canalizado en el contexto de tales operaciones, lo cual ha estimulado el debate sobre la interrelación entre tal ayuda humanitaria y los conflictos armados. Las guerras plantean serios desafíos a la ayuda humanitaria (dificultad de mantener la neutralidad, militarización, posible contribución de la ayuda al propio conflicto), pero también se viene reflexionando sobre en qué medida la ayuda humanitaria puede contribuir a la construcción de la paz.

Por otro lado, es preciso diferenciar la acción humanitaria de las "intervenciones humanitarias", que son intervenciones militares justificadas por razones humanitarias, como es frenar violaciones masivas y graves de los derechos humanos (limpieza étnica, hambrunas deliberadas, etc.). Tras el fin de la guerra fría, tales intervenciones se justifican en base al capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas, que faculta a tomar medidas coercitivas contra los Estados

que amenacen o quiebren la paz y seguridad internacionales, al interpretarse que esas violaciones de derechos humanos constituyen tales supuestos. En cierto modo, tales intervenciones merecen una valoración ambivalente: constituyen un pequeño paso hacia una ética universal, hacia un enfoque universal de los derechos humanos (la "responsabilidad de proteger"); pero en la práctica son arbitrarias y responden a diversos intereses de las potencias occidentales, traduciéndose en prácticas de neocolonialismo. En este sentido, su calificativo como "humanitarias" sirve para justificarlas, pero contribuye a contaminar el adjetivo y a inducir a la confusión con la acción humanitaria, que es incompatible con el uso de la fuerza.

La guerra global contra el terrorismo tras el 11-S

Los atentados del 11 de septiembre de 2001 son interpretados como un ataque al orden mundial, a la globalización y a Occidente. Materializan el temor surgido en la década de los noventa a la amenaza derivada de una superposición de terrorismo, "Estados fallidos" y armas de destrucción masiva. Como respuesta a los atentados, acaba venciendo el enfoque imperial de los neoconservadores norteamericanos, basado en una "guerra global contra el terrorismo"; esto es, una respuesta militar y global que sirve para justificar una política exterior norteamericana expansiva, agresiva y unilateralista (por la disposición a utilizar la fuerza al margen del Consejo de Seguridad de la ONU).

Esta guerra global contra el terrorismo es atípica, por cuanto su enemigo es difuso, su ubicación geográfica es universal, su marco cronológico indefinido y su plena victoria improbable. Sin embargo, sirve para rearticular la política internacional al servicio de la agenda exterior de los EE. UU. y de la expansión de la globalización neoliberal. Como ocurrió durante la guerra fría con el argumento de la lucha contra el comunismo, ahora la lucha contra el terrorismo sirve para delimitar fidelidades internacionales y condenar las disidencias (diferentes organizaciones insurgentes pasan a ser proscritas como "terroristas").

En este contexto, la cooperación internacional y la ayuda humanitaria también quedan condicionadas por las agendas formuladas en dicha "guerra contra el terrorismo". Así, por ejemplo, se ven supeditadas a los marcos definidos por Occidente para la ocupación y la reconstrucción de "Estados fallidos", como Afganistán, o de lo

que se consideró “Estados canallas”, como Iraq. La acción humanitaria se utiliza para facilitar y legitimar esos procesos. Como consecuencia, aumenta la tendencia palpable durante la década de los noventa a un incremento de la politización y militarización de la acción humanitaria.

Evolución teórica en la acción humanitaria

Durante la década de los noventa, la acción humanitaria afronta múltiples desafíos: los cambios en el sistema internacional, la vinculación entre la acción humanitaria y los conflictos armados, las críticas de ineficiencia y descoordinación de la ayuda, así como un renovado interés de los gobernantes por utilizarla con objetivos políticos y mediáticos. Como resultado, durante esa década emerge el “nuevo humanitarismo”, diferente del “humanitarismo clásico” en múltiples aspectos filosóficos y operativos, como se ve en la tabla de la página siguiente.

Uno de los factores que más ha incidido en la evolución de este nuevo humanitarismo ha sido el desafío que para la acción humanitaria han representado los contextos de “nuevas guerras” y EPC, sumamente volátiles y difíciles. Algunas de las aspiraciones de esa nueva formulación han respondido a un genuino deseo de adecuar y mejorar la acción humanitaria (enfocarla hacia las raíces de los problemas y orientarla al servicio del desarrollo, la construcción de la paz y los derechos humanos). Sin embargo, otras consecuencias han sido las siguientes:

- Un incremento de la politización y militarización de la acción humanitaria, acrecentada tras el 11-S, por su instrumentalización al servicio de la lucha contra el terrorismo y la reconstrucción de Estados con regímenes aliados.
- La erosión de los principios humanitarios de independencia, neutralidad, imparcialidad y universalidad. El “espacio humanitario”, o capacidad de actuación autónoma de las organizaciones humanitarias, se ve amenazado por la politización y militarización de la ayuda.

TABLA 1

HUMANITARISMO CLÁSICO	NUEVO HUMANITARISMO
Objetivo paliativo y limitado: Salvar vidas, aliviar el sufrimiento	Objetivos amplios y a largo plazo: Afrontar causas raíces. Promover paz, desarrollo y derechos humanos.
Contenidos asistenciales: provisión de bienes y servicios para subsistencia	Contenidos amplios: asistencia, protección, defensa de Derechos Humanos, preparación ante desastres, prevención de conflictos, etc.
Apolítica, independiente	Motivación política, políticamente "inteligente". Parte de una estrategia política integral y coherente/Necesidad de analizar el contexto y valorar si se hace bien o mal mejor no hacer que hacer daño ("Do Not Harm" M. Anderson).
Orientada a personas (víctimas)	Orientada a apoyar procesos sociales y políticos
Ética basada en el deber. Marco ético definido: • "Imperativo humanitario", obligatoriedad • Derecho de las víctimas	Ética basada en fines y resultados. Marco ético flexible, en función de análisis del contexto, resultados previsibles y criterios políticos • Quiebra de obligatoriedad • Quiebra de idea de derecho universal
Basada en principios humanitarios: Neutralidad, imparcialidad, independencia...	Basada en principios políticos: Neutralidad e imparcialidad cuestionadas.
No condicionada	Condicionada.
Independiente.	Mayor control por Gobiernos. En parte militarizada.

Fuente: PÉREZ DE ARMIÑO, Karlos, *La vinculación emergencia —desarrollo en el marco del "nuevo humanitarismo". Reflexiones y propuestas*, Madrid, Coordinadora de ONGD—España, 2002, p. 28.

- El aumento de la inseguridad para los trabajadores humanitarios, en parte por la animadversión entre las poblaciones locales, al asociarles a las tropas ocupantes.
- Un incremento del debate sobre la necesidad de vincular la acción humanitaria con la cooperación al desarrollo a largo plazo. Igualmente, otro debate sobre cómo emplear la acción humanitaria al servicio de la construcción de la paz.
- Una mayor importancia prestada a una de las dos patas de la acción humanitaria, la "protección" de los derechos y dignidad de las personas (la otra sería la asistencia).
- El auge, entre muchas ONG, de la resistencia a la instrumentalización y pérdida de independencia de la acción humanitaria. En algunos casos se defiende incluso una "vuelta a las bases" de la acción humanitaria, de modo que esta retorne a un enfoque de asistencia inmediata, dejando para otras organizaciones los enfoques orientados al desarrollo a más largo plazo.

Cuestiones suscitadas en el debate

Acción humanitaria como herramienta de construcción de la paz. ¿Es útil? ¿Tiene un precio?

La acción humanitaria puede alimentar el conflicto, pero también reducirlo. El objetivo prioritario es que, ante todo, no contribuya al conflicto ("*do no harm*").

En segundo lugar, es preciso utilizar la acción humanitaria para reforzar las "capacidades locales para la paz", mediante el refuerzo de los actores proclives a la paz (grupos de mujeres, autoridades tradicionales, etc.). Es un campo sobre el que se viene teorizando, pero en el aún no hay soluciones claras. Se han elaborado ciertas herramientas y metodologías, como el *Conflict Impact Assessment* y el *Peace and Conflict Impact Assessment* (PCIAs), formulados por el DFID británico. Sin embargo, parece dudoso que estén teniendo resultados. Entre otros problemas, a veces no tienen suficientemente en cuenta que los conflictos aparentemente locales tienen causas e implicaciones internacionales.

En el Estado español existe un déficit en la reflexión sobre este campo. Es necesario abundar en ella, mediante la investigación y el debate.

La militarización de la acción humanitaria

Las actividades de los militares en desastres no pueden ser consideradas como acción humanitaria, pues la fuerza armada no puede satisfacer los principios humanitarios (algo inherente a la definición de acción humanitaria). En muchos contextos, como Afganistán, iniciativas como los equipos de cooperación cívico-militar (CIMIC) en el terreno sirven para supeditar a las ONG humanitarias a las Fuerzas Armadas en el marco de programas de ocupación y lucha contra el terrorismo. Así, casi todas las ONG están en contra de esta militarización, por cuanto distorsiona la acción humanitaria, y defienden el rescate del espacio humanitario independiente.

El interés en calificar como humanitarias a actividades de los militares responde en gran medida a un interés de mejora de imagen por los ejércitos.

Se argumenta que los ejércitos presentan ventajas en cuanto a disponibilidad de recursos (aviones, almacenes, logística,...) y eficiencia y eficacia. El análisis de sus costes indica que en realidad no son eficientes. Además, su actuación tiene claras deficiencias (enfoque de género, aproximación a la comunidad, etc.).

La creciente inseguridad de los trabajadores humanitarios está suscitando un debate sobre cómo garantizar su seguridad. Una de las opciones es emplear a los ejércitos para proporcionárselas. Pero otro enfoque pretende incrementar la seguridad mediante el establecimiento de redes de complicidad con la población local.

En todo caso, trabajar en contextos de EPC plantea dilemas difíciles, por lo que no hay recetas mágicas. En muchos contextos es necesaria una colaboración entre organizaciones civiles y Fuerzas Armadas, lo que ha dado lugar a diferentes iniciativas para formular normas para tal colaboración. La principal es la de las *Directrices de Oslo* (1994), elaboradas por OCHA, que se basan en la complementariedad (medios militares como complemento cuando son imprescindibles), control civil de los operativos de ayuda, y claridad en la financiación (costes militares no imputables como de acción humanitaria). Tales directrices, además, establecen: a) el respeto a los principios humanitarios y la independencia de la acción humanitaria, evitando utilizar lo "humanitario" indebidamente y como propaganda de las Fuerzas Armadas; b) la utilización de las

Fuerzas Armadas solo como último recurso, en actividades de apoyo técnico o de seguridad, pero nunca en la asistencia directa; c) la necesidad de realizar evaluaciones independientes de la actuación de los militares conforme a los criterios habituales (impacto, conveniencia cultural, coste-beneficio, etc.).

IV. EL SURGIMIENTO DE OTRAS VISIONES DEL HUMANITARISMO EN EL SUR. EL HUMANITARISMO EN EL ISLAM Y OTROS CONTEXTOS CULTURALES

Resultados del taller

Coordinadora: Laurence Thieux*
Relatora: Inmaculada Cabello Ruiz**

Objetivos del taller

1) Acercarnos al fenómeno emergente de las ONG islámicas en el mundo, describiendo a grandes rasgos las principales organizaciones y su evolución reciente en distintas áreas geográficas.
2) Los principios seguidos por estas organizaciones y sus implicaciones para la relación con los diferentes actores humanitarios occidentales.
3) Impulsar una reflexión sobre el carácter universal de la acción humanitaria a partir de la presentación de otras visiones emergentes en otros contextos regionales y culturales.

Breve introducción al debate

La cuestión de la integración de los factores culturales en los proyectos humanitarios es un tema muy sensible. Aunque las referencias a la cultura están presentes, tanto en las normas desarrolladas en el código de conducta del CICR como en las normas mínimas de la AH desarrolladas en el proyecto Esfera, el respeto a las culturas locales puede supo-

* Investigadora del IECAH.
** Vicepresidenta de Mujeres en Zona de Conflicto.

ner importantes dilemas para los actores humanitarios en el área de salud en particular. Hay numerosos ejemplos de dilemas "culturales" a los cuales se enfrentan los actores humanitarios en los diferentes contextos donde están llamados a intervenir (agua, salud,...) derivados de los distintos modos de organizaciones sociales dominantes (como cuando en determinados colectivos las prioridades o primeras necesidades se establecen en función del grupo y no del individuo).

Las ONG humanitarias han ido tomando conciencia de la necesidad de desarrollar sus proyectos de acuerdo con un enfoque participativo para estar a la escucha de las necesidades de la comunidad de beneficiarios, tanto en los aspectos culturales como en la identificación de otras necesidades.

Asimismo se considera que un buen conocimiento del medio cultural es un elemento fundamental para que la asistencia humanitaria proporcionada sea más eficaz y cumpla los criterios mínimos de calidad.

Desarrollo del taller

El debate fue introducido por Laurence Thieux, como coordinadora del taller, con una presentación centrada en el análisis de los retos que plantean la emergencia de nuevos actores humanitarios como las ONG islámicas, en un contexto internacional marcado por una tendencia dominante a la politización de la ayuda humanitaria.

Tras una breve descripción de los grandes rasgos de las principales organizaciones y su evolución reciente, se analizaron los principios seguidos por estas organizaciones, sus acciones y la relación con otros actores humanitarios así como sus implicaciones para la relación con los diferentes actores humanitarios occidentales.

La presentación hizo hincapié en los siguientes temas:

1. El imperativo inicial de contextualizar la emergencia de nuevas perspectivas de acción humanitaria desde otros contextos culturales, teniendo en cuenta especialmente el deterioro de la imagen del actor humanitario occidental y su asociación con la agenda "neo-imperialista o neo-colonialista" de Occidente.
   Este progresivo deterioro de la relación entre los actores humanitarios de las ONG occidentales y los diferentes actores

beneficiarios es especialmente patente en contextos de conflictos marcados por el resurgir del factor religioso–cultural–identitario.
2. Coincidiendo con el descrédito sufrido por las ONG occidentales en los escenarios de la "guerra global contra el terror", están adquiriendo cada vez mayor protagonismo nuevos actores humanitarios cuyos principios, modos de actuar que en cierto modo cuestionan la universalidad de la AH.
3. Las ONG islámicas, aunque sólo son parte de un fenómeno que abarca una realidad mucho más diversa y compleja, merecen cierta atención por las numerosas interacciones que han tenido con el ámbito político y porque desde su creación su presencia se ha manifestado en contextos muy politizados.
4. De acuerdo con este nuevo contexto internacional, la participación y el refuerzo de las relaciones con contrapartes locales es también una condición esencial para el acceso a las víctimas.
5. El conocimiento y acercamiento a estos nuevos actores y donantes en el escenario humanitario, dominado hasta ahora por las ONG occidentales confesionales o seculares, aparece entonces como un paso necesario.

Análisis de cómo surgen nuevas problemáticas. Revisión histórica sobre las ONG islámicas[1]

Las ONG islámicas han sido, desde el principio, actores marcados por una fuerte ideologización religiosa y política. Parte de estas organizaciones han dado sus primeros pasos en las sendas de los movimientos políticos islamistas, y sus acciones han tenido un claro objetivo político. Numerosos ejemplos significativos muestran esta imbricación de las agendas humanitarias y políticas: desde las organizaciones caritativas afiliadas a Hezbolá en Líbano, hasta las ONG financiadas por Arabia Saudí o Irán, dos potencias regionales rivales que participan activamente en la batalla ideológica que se libran estos dos actores en el escenario medio oriental (Afganistán).

1. Véase el artículo de Laurence Thieux en esta publicación.

En la década de los ochenta, Sudán fue otro de los escenarios donde las ONG islámicas tuvieron un papel destacado y donde se ha podido observar también como han evolucionado estos nuevos actores emergentes. En sus inicios, la actividad desarrollada por una organización como Islamic African Relief Agency, estaba vinculada a la predicación religiosa (*Dawa*), en clara competición con las ONGD cristianas profesionales.

Hay que tener en cuenta que dentro del mundo de las ONG islámicas hay una gran diversidad de organizaciones. Desde su creación estas organizaciones han conocido también una evolución. Es preciso distinguir por ejemplo organizaciones como Islamic Relief, nacida en Gran Bretaña, cuya evolución se caracteriza por un claro acercamiento al modo de funcionamiento de las grandes ONG occidentales, de organizaciones mucho más politizadas como las ONG islámicas palestinas por ejemplo.

En el contexto internacional emergente después de los atentados del 11 de septiembre, estas organizaciones han estado en el punto de mira de las estrategias occidentales de lucha contra el terrorismo al ser acusadas de financiar actividades directamente vinculadas al terrorismo.

Las presiones ejercidas sobre estas organizaciones para una mayor transparencia han impulsado cambios importantes y un acercamiento de estas organizaciones al modo de actuar de las grandes ONG, como sería el caso interesante de Islamic Relief.

A continuación de esta breve presentación, fueron planteadas varias cuestiones destinada a impulsar el debate y la reflexión.

¿Son humanitarias las ONG islámicas?

¿Son realmente humanitarias las ONG, islámicas? ¿Son humanitarias las ONG religiosas, las ONG portadoras de unas cosmovisión? ¿Qué es “universalizable” en cada una de las cosmovisiones? Fueron las preguntas que orientaron la primera parte de la reflexión de grupo que se inició en el taller.

En segundo lugar, el debate giró en torno al concepto mismo de acción humanitaria y sus principios esenciales. En efecto, teniendo en cuenta las diferentes características de estas organizaciones, se planteó en el inicio del taller la necesidad de volver a reflexionar desde otra perspectiva sobre los principios de la acción humanitaria:

Los principios humanitarios y los principios islámicos
Desde la emergencia en los años 70 de fuerzas políticas islamistas en el mundo árabe musulmán, se fue gestando un debate sobre la compatibilidad entre, por un lado, los principios islámicos y los fundamentos, y los principios de la democracia, el Estado de derecho y el respeto en general de los derechos humanos.

El nuevo protagonismo de las ONG islámicas ha ido generando un debate paralelo. Es preciso reincidir en el hecho de que existe una gran diversidad de interpretación de estos principios. En la actualidad estos principios han sido reinterpretados y readaptados en función de cada contexto.

Sobre la particularidad o especificidad de las ONG islámicas, el argumento avanzado es que las ONG islámicas no diferencian entre sus funciones sociales, económicas, humanitarias y religiosas.[2] La ausencia de separación entre ética y ley en el Islam implicaría asimismo la no separación entre los principios económicos y humanitarios.

El humanitarismo de acuerdo con las fuentes primarias del Islam (Corán Sunna) es parte íntegra del Islam, uno de los 5 pilares del Islam —la *Zakat*—, que es el principio islámico cardinal del humanitarismo y de la solidaridad.

Las ONG islámicas son al mismo tiempo portadoras de dos discursos contradictorios: por un lado son agentes de la globalización y operan como agentes modernizadores, pero al mismo tiempo son el vehículo de un discurso particularista destinado a la comunidad musulmana, reforzando la especificidad de la *umma*.

En segundo lugar, el debate giró en torno al concepto mismo de acción humanitario y sus principios esenciales. En efecto, teniendo en cuenta las diferentes características de estas organizaciones, se planteó en el inicio del taller la necesidad de volver a reflexionar desde otra perspectiva sobre los principios de la acción humanitaria.

Existe por un lado una falta de consenso sobre la interpretación misma de los principios humanitarios. Uno de los principios más polémicos sería la neutralidad: se trataría de saber que tipo de concepto estamos defendiendo en las prácticas.

---

2. Véase SALIH, Mohamed, *Islamic NGOs in Africa: the promise and peril of Islamic voluntarism*, en DE WAAL, Alex, *Islamism and its enemies in the horn of Africa*, Londres, Hurts & Company, 2004.

Los participantes del taller lograron cierto consenso acerca de la identificación de la ***imparcialidad*** como uno de los principios básicos para determinar el carácter humanitario o no de una organización, identificado como un requisito mínimo.

El grado de independencia y la vinculación de una determinada organización con una agenda política fueron recalcados también como elementos básicos para valorar el carácter humanitario de una organización.

Por otro lado, se resaltó la necesidad de avanzar hacia una ***universalidad intercultural***, a través de una interpretación de los principios religiosos que permita superar la "incompatibilidad" entre principios religiosos y humanitarios.

¿Es posible la secularización de las ONG humanitarias confesionales?

Se reflexionó sobre el concepto mismo de secularización y en la importancia de partir sobre el reconocimiento inicial de que la separación entre los ámbitos privados y públicos corresponde a un modelo occidental de secularización.

Existen, dentro del amplio espectro de las organizaciones humanitarias confesionales, diferentes niveles de secularización: un nivel donde aún conservando el credo religioso se seculariza "la práctica humanitaria", posibilitando el desarrollo de una acción humanitaria en consonancia con los principios.

Las ONG, aunque reivindican su identidad religiosa, no conceden la misma importancia al referente religioso. Se podrían distinguir tres tipos de organizaciones:

- Las seculares. Puede haber entre las organizaciones diferentes grados de secularización: una secularización completa de la organización que se convierte en una organización laica y una secularización de las prácticas sin que se renuncie a la motivación religiosa original de la organización.
- Las que no renuncian a su motivación religiosa pero si emplean la imparcialidad.
- La acción humanitaria unida al proselitismo.

Recomendaciones/Propuestas

Entre las recomendaciones formuladas por los participantes del taller se hizo especial hincapié en la importancia de instaurar un diálogo preventivo, creando canales de comunicación previos para poder contar con una red de apoyo local previamente identificada antes en la formulación de una respuesta a un desastre o a las consecuencias humanitarias del estallido de un conflicto. Este proceso requiere un esfuerzo de acercamiento y conocimiento por parte de las ONG occidentales de las particularidades locales de cada contexto.

La acción humanitaria tiene y debe tener voluntad de universalidad, pero resolver en las prácticas los problemas de la universalidad pasa por la singularidad y el análisis de cada uno de los contextos, y por una revisión permanente de las propias prácticas de aquellos agentes que se consideran que realizan la universalidad de la acción humanitaria.

Los participantes del taller coincidieron también sobre la necesidad de buscar una definición intercultural de la acción humanitaria abierta a cierto pluralismo.

Los dos principios fundamentales de la acción humanitaria de HUMANIDAD y de IMPARCIALIDAD tienen que ser compaginado con el respeto del principio de AUTONOMÍA de los beneficiarios/as.

Para superar la tensión entre el principio de humanidad por un lado y el principio de autonomía se formularon en el taller varias recomendaciones.

Se insistió en la necesidad de profundizar en el diálogo entre los actores, representando distintas tradiciones humanitarias. Se trataría de buscar explícitamente un dialogo entre ONGD de tradición cultural cristiana e islámica para impulsar una reflexión común sobre la acción humanitaria, y multiplicar los contactos entre estas organizaciones tanto en las sedes como en el terreno.

Se recalcó también la necesidad de profundizar en el diálogo preventivo para combinar la reflexión y la acción en el terreno, así como el imperativo de contrastar los principios que rigen la acción humanitaria con la práctica en el terreno.

V. INICIATIVAS DE CALIDAD Y MEJORA EN ACCIÓN HUMANITARIA. SITUACIÓN Y PERSPECTIVA

Resultados del taller

Moderador: Víctor de Currea-Lugo*
Relator: Federico Romero Lara**

El punto de partida del debate estuvo apoyado en la presentación de los diferentes avances logrados en la búsqueda de la calidad por parte de los diferentes actores humanitarios. La búsqueda de la calidad nos ha de permitir una aproximación que lleve, no solo a hacer las cosas, sino a hacerlas bien, con el menor daño posible, o por lo menos a optar por no desarrollar acciones dañinas (siguiendo el principio "*do no harm*").

La búsqueda de la calidad empieza por la definición de ésta: para el Humanitarian Accountability Partnership, que recoge varias organizaciones humanitarias y donantes, "calidad es la totalidad de características de un producto o de un servicio en las que se apoya su capacidad de satisfacer necesidades indicadas o implicadas". La 'rendición de cuentas' (*accountability*) humanitaria implica entonces gestionar la calidad de la acción humanitaria para que respete las necesidades, las preocupaciones, las capacidades y la disposición de la gente cuyo bienestar y seguridad son afectados por un conflicto armado y otros acontecimientos calamitosos.[1]

---

* Investigador del IECAH.
** Coordinador de Cooperación Internacional de CIC-Batá.

1. Humanitarian accountability partnership, *Making humanitarian action accountable to beneficiaries,* Humanitarian Accountability and Quality Management Standard. Draft-Version 3, Ginebra, 2006.

Los diferentes avances podrían organizarse, con fines pedagógicos, en:

1. Mejoría ético-jurídica.
2. Mejoría en la calidad técnica.
3. Mejoría en la evaluación y la adaptación.

Mejoría ético-jurídica

Los avances en materia ético-jurídica guardan relación con los esfuerzos hechos por las propias agencias humanitarias en dos sentidos: uno, la lógica del Derecho para el desarrollo de la acción humanitaria (dentro de lo que cabe la exigencia de la aplicación del Derecho Internacional Humanitario) y, dos, la formulación de una serie de propuestas y compromisos inter-institucionales, dentro de las que cabe destacar las siguientes:

a) La Carta Humanitaria,
b) el Código de Conducta,
c) el *Humanitarian accountability covenant* (Pacto de Rendición de Cuentas de la acción humanitaria),
d) el *Ombudsman* humanitario.

Lo común a las cuatro propuestas es que son mecanismos creados con el fin de mejorar la acción humanitaria, basándose en los derechos de las personas receptoras de la acción humanitaria, para lo cual hay un explícito reconocimiento de las tres ramas del Derecho Internacional público que potencia la acción humanitaria:

a) El Derecho Internacional de los derechos humanos, cuya base, la dignidad humana, es la razón de ser de lo humanitario: recuperar y/ preservar la dignidad de las víctimas, ofrecer ayuda con dignidad, proteger la dignidad de los afectados, etc. Esto hace que la acción humanitaria vaya más allá de la simple asistencia clásica, y se adentre en la protección de los derechos de las personas afectadas por los conflictos armados, así como por los desastres de causas naturales.

b) El Derecho Internacional Humanitario, especialmente el principio de distinción entre civiles y combatientes; teniendo en cuenta que los altísimos porcentajes de las víctimas civiles en los actuales conflictos armados, esta distinción sería fundamental en la protección de las personas, pero ese no es el único principio del Derecho Humanitario a ser tenido en cuenta.
c) El Derecho Internacional de los Refugiados, cuyo principio de no-devolución, impone a los Estados receptores dos deberes: uno, la aceptación de las personas que buscan ayuda en otro país al que han tenido que huir por causa de los conflictos armados, y dos, la protección jurídica y material de esas personas.

Podemos concluir esta parte diciendo que la búsqueda de la calidad desde lo ético-jurídico se concreta en la búsqueda de la revitalización del Derecho Internacional.

Mejoría en la calidad técnica

En esta parte, el debate giró sobre dos ejes: uno, la necesidad de establecer las reales necesidades, basándose en las necesidades de las víctimas y no en las prioridades de los donantes, y dos, la elaboración de indicadores que permitan medir la eficacia y eficiencia de una acción humanitaria.

De nuevo, apareció la referencia al Derecho como una guía para la elaboración de tales indicadores que, en conjunción con la información técnica disponible, ayudaría a tomar decisiones acordes con la dignidad humana.

El proceso histórico ha sido el siguiente:

- 1992: los miembros de InterAction (American Council for Voluntary International Action) adoptan unos estándares de *accountability* para con los donantes.
- 1994: el genocidio en Ruanda y la respuesta humanitaria que le siguió, aumentaron el debate sobre la calidad de la acción humanitaria. Publicación del Código de conducta del movimiento internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja y las ONG para el socorro en casos de desastre, como influencia de la Operación Restore Hope (Somalia).

- 1997: Establecimiento de ALNAP (Active Learning Network for Accountability and Performance in Humanitarian Action), luego de la evaluación multiagencia del genocidio de Ruanda. Publicación del Código de People in Aid, sobre la gerencia del recurso humano. Establecimiento formal del grupo URD.
- 1997 y 1998: Edición preliminar del Manual del Proyecto Esfera. 1998: Lanzamiento del proyecto del *Humanitarian Ombudsman.*
- 1998-2000: Difusión del proyecto Esfera.
- 1999: Lanzamiento de People In Aid; Crisis humanitaria en Kosovo.
- 2000: Lanzamiento de HAP: Humanitarian Accountability Project.
- 2002: Escándalo por abusos sexuales en África Occidental por parte de cooperantes. NHCR/Save the Children report.
- 2003: Good Humanitarian Donorship Iniciative.

Hoy por hoy, hay dos propuestas centrales en el debate sobre indicadores y procesos humanitarios: el proyecto Esfera y el proyecto Qualité. El primero organiza su intervención en cuatro ejes: a) abastecimiento de agua, saneamiento y fomento de la higiene; b) seguridad alimentaria, nutrición y ayuda alimentaria; c) refugios, asentamientos y artículos no alimentarios; y d) servicios de salud.

El segundo utiliza una aproximación diferente. El proyecto COMPAS Qualité parte de una novedosa guía de evaluación llamada *La Rosa de los Vientos*, sustentada en tres principios: a) el aseguramiento de la calidad, mediante la identificación de unos puntos críticos; b) la búsqueda permanente de la calidad total, como un objetivo permanente; y c) la adaptación a los terrenos movedizos de la acción humanitaria.

Para hacer más complejo el debate se plantea la necesidad de usar los mecanismos de acreditación para certificar a las agencias humanitarias. Esto genera nuevos debates. Por un lado, es positivo hacer uso de mecanismos empresariales (acreditación, control de calidad, certificación, etc.) para mejorar la gestión humanitaria. Por otro lado, esto puede generar dos riesgos importantes: a) un paso más en la ya mencionada "tecnocratización" del mundo humanitario, lo que afecta valores y principios, y b) la creación de una élite de agen-

cias humanitarias acreditadas, aumentando las tensiones en el espacio humanitario al crear una especie de "oligopolio" de lo humanitario en unas pocas siglas.

Se revisó una extensa lista de propuestas de trabajo hacia la calidad de lo humanitario, de las que vale reseñar algunas:

- Una de las propuestas más conocida es la de los "clusters", que se enmarca dentro del proceso global de reforma del sistema de las Naciones Unidas iniciado en el año 2005.
- SMART Project (*Standardized Monitoring and Assessment of Relief and Transition program*), de un grupo de ONG que trabaja fundamentalmente en el establecimiento de indicadores y metodologías en los campos de la nutrición, las tasas de mortalidad y la seguridad alimentaria.
- *The Emergency Capacity Building Project* (ECB), un esfuerzo de siete agencias humanitarias para enfrentar los problemas de respuesta en emergencia y preparación en casos de desastre.
- *Management Accounting for Non Governmental Organisations* (MANGO), un proyecto basado principalmente en el *accountability* de los aspectos financieros de las organizaciones.
- People in Aid propuso el Código de Buenas Prácticas en la gestión y apoyo al personal cooperante.
- ALNAP (Active Learning Network for Accountability and Performance in Humanitarian Action), una entidad que busca hacer evaluaciones de las evaluaciones produciendo meta-evaluaciones anuales en las que lo que se mira son los contextos de trabajo, los métodos de evaluación, los términos de referencia de las evaluaciones y los reportes.

Un debate especial giró sobre las responsabilidades de los donantes en la búsqueda de la calidad. Hay necesidades específicas presentadas a los donantes:

a) Aceptar financiar diagnósticos y misiones exploratorias,
b) apoyar la formación en evaluación y en calidad,
c) crear unas políticas de adaptación más flexibles en entornos cambiantes,
d) aceptar más propuestas de investigación.

Mejoría en la evaluación y la adaptación

La evaluación hoy por hoy incorpora un elemento central para la garantía, el seguimiento y la evaluación de la calidad buscada: el *accountability* (que se traduciría como "rendición de cuentas").

Antes se planteó la mejoría de la calidad técnica de la acción humanitaria, y ahora se plantea la rendición de cuentas como el vínculo entre tales indicadores y/o estándares por un lado, y los beneficiarios por otro lado.

La llamada rendición de cuentas o *accountability* ha sido más un mecanismo propio de las relaciones entre agencias humanitarias y donantes, que una herramientas para los beneficiarios. Pero ahora, como existen consensos medibles del deber ser, el beneficiario tiene otra razón más para ser tenido en cuenta: la supervisión del cumplimiento de tales estándares humanitarios. Es decir, se persigue un objetivo claro, combatir lo que alguien ha llamado la "impunidad humanitaria", es decir la falta de responsabilidad en el trabajo de las agencias humanitarias.

La rendición de cuentas se plantea como un proceso y no como un momento; no se trataría de informar a una población pasiva sobre algunas decisiones del mundo humanitario, se trata de un diálogo permanente entre las agencias humanitarias y los beneficiarios. Hay una vinculación entre *accountability* y derechos: la aceptación, implementación y defensa del derecho a la información que tiene el beneficiario de la acción humanitaria. Es decir, el *accountability* no sería un asunto de "buena intención" institucional sino de derechos de los beneficiarios y deberes de las agencias.

Preguntas y conclusiones

En el ámbito del debate y la reflexión, se desarrollaron las preguntas: ¿Es necesario una acreditación para las organizaciones que hacen AH? ¿Puede significar esta acreditación un oligopolio o privatización de la AH? ¿Es posible que los donantes tengan una mayor implicación en el proceso? ¿Existe una comunidad humanitaria que permite un proceso de calidad? ¿Existe riesgo de que los donantes empleen a las ONGD como subcontratas? ¿Son las ONGD productoras de obras y servicios subcontratados por los donantes? ¿Se

pueden construir estándares universales en la AH? ¿Es posible la calidad en la AH?

En el ámbito de las conclusiones, el debate genera como propuestas desde el grupo de trabajo:

a) Mejorar por parte de todos los actores de la AH el conocimiento del Derecho Internacional, así como de los instrumentos/mecanismos ético-jurídicos.
b) Garantizar la transparencia en la información y transferencia de toda la información relevante a las víctimas/población beneficiaria.
c) Posibilitar que la población beneficiaria tenga voz, pueda exponer sus quejas, sin que esto signifique pérdida de derechos.
d) Crear políticas con instrumentos flexibles adaptables a las circunstancias de la acción humanitaria.
e) Es necesario acercar el donante al terreno; esto puede permitir generar confianza entre la ONGD, la población local y el donante, permitiendo flexibilizar la burocracia administrativa.
f) Unir los principios a los procedimientos que favorezcan una acción humanitaria, que lleve a medir más el cómo lo estamos haciendo que lo que hacemos.
g) El acercamiento permite que se esté más pendiente de los procesos de justificación a los donantes, que permita la mejora de la población beneficiaria.

VI. RESUMEN DE UNAS JORNADAS QUE DIERON MUCHO DE SÍ

Fernando García Calero*

Inauguración de las Jornadas

Inauguraron las Jornadas el 12 de septiembre de 2006, Jesús A. Núñez Villaverde, codirector del IECAH, Pablo Muelas García, jefe de Ayuda Humanitaria y de Emergencia de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) y Juan Pérez Ortiz, concejal delegado de Cooperación, Salud y Consumo del Ayuntamiento de Córdoba.

Jesús A. Núñez fue el primero en tomar la palabra para hablar del difícil e interesante reto que supuso para el IECAH el organizar las II Jornadas Estatales de la Acción Humanitaria tras el éxito que dos años antes habían tenido aquellas Primeras Jornadas. Mostró su deseo de que éstas cumplieran de nuevo con las grandes expectativas que se habían creado en la comunidad humanitaria, pero quiso señalar que sería imposible abarcar a lo largo de los dos días que teníamos por delante todo lo que supone en sí mismo el concepto "acción humanitaria", por lo que habría sin duda temas que quedarían abiertos o incluso sin tocar, de cara, quizás, a la celebración de unas III Jornadas en un futuro próximo.

Núñez hizo mención del compromiso del IECAH con la acción humanitaria y como prueba de ello habló del recientemente creado Observatorio de la Acción Humanitaria, un proyecto del que formaban parte por aquel entonces Médicos Sin Fronteras España,

* Responsable de Comunicación del Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria (IECAH).

el Ayuntamiento de Córdoba, la Universidad Complutense de Madrid y el IECAH, y al que en este 2007 se han incorporado también Plan España e Intermón Oxfam.

Otra muestra del compromiso del IECAH, del Ayuntamiento de Córdoba y del Observatorio en general con este sector de la cooperación al desarrollo, es la creación y edición del Boletín IECAH de acción humanitaria (BIAH), en el que trimestralmente tratamos de recoger lo más interesante de la actualidad de la acción humanitaria nacional e internacional, así como intercambiar opiniones con todos los profesionales de este área.

"La acción humanitaria en el mundo actual está siendo, cada vez más, retada por otros actores que tratan de una forma u otra de manipularla para diferentes intereses. Por ello, nos parecía interesante debatir bajo ese lema de 'la universalidad cuestionada', para que los principios que rigen la acción humanitaria no se vean alterados por aquellos que quieren que prime la idea del 'choque entre civilizaciones y culturas", dijo Jesús A. Núñez, que cerró esta primera intervención agradeciendo de manera personal a Antonio Granadino, responsable del Departamento de Cooperación del Ayuntamiento de Córdoba, todo el esfuerzo realizado a lo largo de los últimos años.

Pablo Muelas comenzó su intervención haciendo mención al Día del Cooperante, que cuatro días antes se había celebrado por vez primera en España. Esta iniciativa gubernamental, aprobada en abril de 2006 como medida complementaria al Estatuto del Cooperante, se planteó con la intención de darle a éste una dimensión que tuviera un mayor impacto social. "El objetivo del Día del Cooperante era y es el de hacer visible el trabajo que realizan los y las cooperantes en el terreno y dar a conocer a todos los ciudadanos y ciudadanas las actividades que se realizan en materia de cooperación al desarrollo", manifestó el jefe de Ayuda Humanitaria y de Emergencia de la AECI.

No quiso dejar pasar la ocasión Pablo Muelas para hablar de temas como la inmigración o la pobreza, abogando para que entre todos y dentro de lo posible, vayamos encontrando poco a poco soluciones satisfactorias. En este contexto mencionó la campaña de sensibilización que la AECI y Cruz Roja Española estaban presentando por aquellas fechas; una campaña cuyo objetivo principal era

el de transmitir a una sociedad como la nuestra, que a su juicio está cada vez está más concienciada con estos asuntos, la importancia que puede llegar a tener el cumplimiento efectivo de los Objetivos del Milenio.

Acto seguido fue Juan Pérez Ortiz quien recogió el testigo dejado por Pablo Muelas. El concejal delegado de Cooperación, Salud y Consumo del Ayuntamiento de Córdoba, inició su discurso de inauguración mostrando su agradecimiento a todos los organismos y entidades que colaboraron en la organización de las Jornadas —la AECI, el Fondo Andaluz de Municipios para la Solidaridad Internacional (FAMSI), la Consejería de Turismo, Comercio y Deporte de la Junta de Andalucía, la Federación Andaluza de Municipios y Provincias (FAMP) y el IECAH—.

El concejal habló en su discurso de los cada vez más frecuentes intentos de justificación de algunas guerras por "motivos humanitarios" y de la manipulación abusiva del propio concepto de "acción humanitaria", en conflictos armados como los de Iraq y Afganistán.

Juan Ortiz hizo también referencia a las I Jornadas de Acción Humanitaria, unas Jornadas que "tuvieron una gran acogida debido a lo novedoso de las temáticas tratadas y a la metodología participativa que en todo momento se aplicó. [...] En estas II Jornadas trataremos de tocar temas que no vimos en las Primeras y analizaremos el concepto de 'universalidad' desde el punto de vista de lo humanitario".

"Los trabajadores de las organizaciones humanitarias son percibidos muchas veces como portadores únicamente de los valores occidentales y no de los principios universales", motivos por los cuales Juan Ortiz recordó la importancia de trabajar día a día atendiendo a cuestiones básicas como la imparcialidad, la independencia y la no discriminación a las víctimas y también la necesidad de respetar siempre las tradiciones de otras culturas y civilizaciones.

PRIMER PANEL:
Nuevos retos para la acción humanitaria en un mundo complejo.

Ponentes: Jesús A. Núñez Villaverde. Codirector del IECAH.

José Luis Rodríguez-Villasante. Director del Centro de Estudios del Derecho Internacional Humanitario (CEDIH) de Cruz Roja.

Moderadora: Mª Luz Ortega Carpio. Profesora Titular de Área Economía Aplicada de ETEA.

Intervención de Jesús A. Núñez Villaverde:
Jesús A. Núñez comenzó su intervención haciendo referencia al quinto aniversario de los atentados del 11-S, el cual había tenido lugar el día anterior a esta ponencia. Según su opinión estamos ahora ante una nueva etapa a la que no se puede llamar ni Guerra fría, ni Posguerra fría, ya que en cualquier caso se trata de una situación diferente en la que EE. UU. ha decidido marcar sus propias reglas del juego. En este nuevo marco, Jesús A. Núñez nos advierte de que todos los ámbitos de la escena internacional están expuestos a la influencia de la que hoy por hoy es la única superpotencia mundial; incluido por supuesto el ámbito de la acción humanitaria.

Recuerda asimismo Jesús A. Núñez que las estrategias de seguridad nacional de los EE. UU. dicen claramente que su país "está en guerra", y que "si EE. UU. está en guerra, el mundo está en guerra" (en esa mal llamada "guerra contra el terror" cuyo enemigo único es el terrorismo).

La ponencia de Núñez continuó con la definición del contexto internacional en el que nos encontramos y explicando en qué lugar queda la acción humanitaria dentro de él; por ello, el codirector del IECAH nos habló a continuación de cómo la obsesión en la lucha contra el terrorismo está provocando el olvido de otros problemas que parecíamos tener bien identificados en los años noventa (deterioro ambiental, pandemias, desigualdades...) y que deberían ser prioritarios no sólo dentro del ámbito de la cooperación al desarrollo y de la acción humanitaria, sino también en todas las agendas de seguridad internacional. "Esa forma de plantear las relaciones internacionales (conmigo o contra mí) en la que sólo existe lo blanco o lo negro, influye sin duda también en la acción humanitaria. Todo se basa en los síntomas más visibles y se olvidan las causas reales de la

amenaza terrorista, por lo que se dejan de lado cuestiones fundamentales para prevenir el estallido de la violencia. El debate entre igualdad y seguridad se está inclinando demasiado del lado de la seguridad, lo que está restringiendo muchas libertades", y eso, como bien recordó Jesús A. Núñez, dificulta muchísimo la labor humanitaria, porque "seguimos prefiriendo reaccionar a la violencia que adelantarnos a ella poniendo soluciones".

"En ese contexto internacional, para terminar de situarnos, podemos ver cómo la ONU está en una situación de clara marginación que no le permite cumplir con sus compromisos de velar por la seguridad, mientras que la UE, al estar aún en plena fase de construcción, no está siendo muy operativa. Por todo ello, el enfoque que prima es exclusivamente el de los EE. UU", dijo Núñez.

Adentrándose ya en el campo propiamente dicho de la acción humanitaria, Núñez matizó que a pesar de todas las trabas mencionadas, sí que puede decirse que en los últimos tiempos varios aspectos importantes se han reforzado. En cualquier caso, mencionó varios retos que deberían perseguirse, de cara a solucionar algunos problemas que ya se han hecho habituales:

1) Uno de los retos de la acción humanitaria es hacer frente a su propia "contaminación", y prueba de ello es que en los últimos años hemos empezado a mezclar el término "humanitario" con otros supuestamente contrarios como podría ser el término "guerra". Un ejemplo claro de todo esto sería el de la participación de las tropas españolas en Iraq, la cual y a pesar del mensaje que se intentó transmitir durante meses y meses por parte de las autoridades, no fue ni mucho menos "humanitaria". Para Jesús A. Núñez, los gobiernos de los distintos países tienen, hoy en día y como punto en común, la dejación constante de sus responsabilidades de prevención. Eso es algo que lamentablemente vemos con demasiada frecuencia, pues solamente se pide el apoyo de los trabajadores humanitarios cuando el conflicto está ya en pleno auge, olvidando siempre cuáles son las causas reales de esos conflictos.

En consecuencia y después de estas reflexiones, sería importante definir claramente qué es "lo humanitario" y qué, claramente, no lo es.

2) Otro de los retos más importantes que los propios actores humanitarios tienen que llevar a cabo, es el de mirar hacia dentro y

analizar qué es lo que se ha hecho mal para que organizaciones que sin un mandato claro y que van descaradamente "al olor del dinero", hayan conseguido participar en determinadas acciones que les han reportado una enorme visibilidad de cara al público. Hay que defender de manera decidida el cumplimiento de los principios básicos de la acción humanitaria.

3) Hay una necesidad obvia de relación entre los actores civiles y militares en contextos de crisis, bien sean provocadas por desastres naturales, o bien por conflictos armados. Y para que esta relación sea una relación eficaz, deben definirse las reglas de lo que ocupa o debe ocupar a unos y a otros. La tendencia de los actores militares es "a buscar parte de su razón de ser en el ámbito humanitario, invadiendo espacios que no le son propios". "¿Hay que rechazar esa colaboración o se trata más bien de definir áreas específicas para cada uno? En el IECAH nos decantamos claramente por esa segunda opción".

4) Otro reto importante es el de la calidad en la acción humanitaria. Es necesario ejercer una presión política muy sólida que haga que se vayan adoptando criterios como el de la Good Humanitarian Donorship por parte de los gobiernos. Para la mejora en la calidad de la acción humanitaria es obvio que también sería muy importante el tener más recursos humanos y económicos y el apoyo de los gobiernos y organismos internacionales. Por ello, Jesús A. Núñez terminó su intervención haciendo referencia a que "hoy, como ayer, los actores de referencia en la escena internacional siguen siendo los Estados nacionales y los organismos internacionales y que, dentro de esto, los actores humanitarios actúan como parches" —parches que tratan, a través de su importantísimo trabajo, de tapar los agujeros que aquellos van dejando—. Es por esto que si se logra implicar en la labor humanitaria a más actores, la eficacia de las acciones será mucho mayor: "si conseguimos que los gobiernos firmen tratados que luego respeten, tendremos mucho terreno ganado de antemano de cara a ejercer con eficacia la labor humanitaria".

Intervención de José Luis Rodríguez-Villasante:

J.L. Rodríguez-Villasante centró su intervención en el Derecho Internacional Humanitario, dejando claro desde un principio que hablaría a título exclusivamente personal y no en representación de

Cruz Roja, organismo al cual pertenece. Para hacer más clara su exposición, la dividió en tres secciones:

- Características de los conflictos armados actuales.
- Tipología de las acciones humanitarias (distinguiendo entre intervención humanitaria, asistencia humanitaria e injerencia humanitaria).
- Relaciones entre los actores humanitarios y los órganos militares.

El profesor Villasante nos introdujo en materia haciendo referencia a que el orden jurídico internacional se sigue basando actualmente en la Carta de las Naciones Unidas, "que desde 1945 permanece prácticamente inalterada". La culpa de esta situación de inmovilismo la tienen, según Villasante, los Estados, ya que no colaboran demasiado en llevar a cabo los principios tan importantes que como Estados miembros suscribieron (la no injerencia, la protección de las víctimas, el respeto a los derechos humanos y al Derecho Internacional Humanitario, etc.).

Esta falta de respeto a los derechos humanos y al Derecho Internacional Humanitario, tiene que ver con las dificultades para la preservación de la paz. En el Capítulo VII se habla de la posibilidad de utilizar la fuerza institucionalizada para atender a las víctimas de las guerras o de los regímenes que no respetan los Derechos Humanos, y esto representa que de alguna manera la ONU pueda ser también parte de la acción humanitaria.

Villasante criticó el que hoy en día a todo se le llame "humanitario" porque, como decía anteriormente Jesús A. Núñez, incluso a las guerras se les aplica el adjetivo de "humanitarias". También se habla de "catástrofes humanitaris", cuando en realidad, explica Villasante, "lo correcto sería decir 'catástrofes humanas'".

Pasando ya directamente a los tres puntos antes mencionados de su intervención, Villasante comenzó describiendo las características de los conflictos armados que él llama "de tercera generación":

- Son conflictos donde la población civil es testigo directo de las acciones de guerra, con enfrentamientos entre diferentes etnias y que se dan principalmente en países completamente desestructurados.

- La guerra hoy en día es una guerra de desgaste, de guerrilla. No se puede hablar ya de guerras rápidas en las que lo que prima es la tecnología. Los países que tienen estas armas de alta tecnología (que ya se ha demostrado que por sí solas no ganan las guerras) pretenden no tener demasiadas bajas en sus filas y por ello prefieren buscar siempre el desgaste del enemigo. En cambio, como se vio con los atentados del 11-S, muchas veces sin tener esa capacidad armamentística también se pueden infligir grandes daños.
- Las guerras hoy en día se han privatizado y comercializado. Ya no son guerras donde se contrata a mercenarios, sino que en ellas intervienen empresas, Estados y grupos con distintos intereses. Las razones son que hay armas baratas de fácil acceso para todo el mundo y que los beneficios que produce una guerra son muy interesantes para muchos. Hay una clara desmilitarización de la guerra, pues no sólo los militares participan de forma activa en ellas, sino que hoy en día hay también empresas privadas que ofrecen sus servicios de seguridad, información, electricidad, etc.
- Son guerras no sólo asimétricas sino transnacionales; son guerras sin fronteras que no distinguen entre lo que es "guerra" y lo que es "criminalidad organizada". Por eso Villasante puntualizó que la lucha contra el terrorismo, enlazando con la anterior intervención de Jesús A. Núñez, no debe considerarse como una guerra, sino como una lucha contra un fenómeno de delincuencia determinado.

Pasando ya al segundo punto de su exposición, Villasante fue más allá de lo que ya había anticipado el profesor Núñez y dijo que la "acción humanitaria, en ningún caso es la intervención armada de un Estado particular", "ni siquiera para acabar con genocidios, violaciones de derechos humanos, etc.", "pues la Carta de las Naciones Unidas especifica claramente que las intervenciones militares sólo pueden hacerse en legítima defensa o mediante autorización de la ONU". El problema es que esto casi nunca se lleva a cabo.

La "intervención humanitaria", según Villasante, significa la intervención unilateral por parte de los Estados con un fin o un pretexto humanitario, así pues responde a lo antes mencionado. No

hay nada en los Convenios de Ginebra, ni en los principios de Derecho Humanitario que autorice estas intervenciones. Eso sí, es cierto, dice Villasante, "que muchas veces es difícil cerrar los ojos ante las atrocidades y que, si bien estas intervenciones unilaterales son ilegales, muchas veces son justas". "Lo lógico es buscar un camino para llegar a un término medio" y como ejemplo pone dos casos que todos conocemos bien: Ruanda y Kosovo, donde el respeto al Sistema de Seguridad Colectiva y a los principios de no injerencia, propició que se cometieran grandes masacres.

Apuntó Villasante que "mientras no se renuncie al derecho de veto que tienen las grandes potencias en el caso de enfrentarse a una gran crisis humanitaria, será difícil que se tomen decisiones eficaces en la ONU".

La "asistencia humanitaria" para Villasante, se deriva de los casi 600 artículos de los Convenios de Ginebra y de sus Protocolos Adicionales. "Se basa en el respeto a esos compromisos que los Estados han adquirido al ratificar esos Convenios; unos Convenios ratificados por 192 Estados, que luego no se cumplen". "Los principios básicos son a) el deber de asistencia humanitaria por parte de los Estados, b) el consentimiento de un Estado para poder acceder y asistir a las víctimas por parte de las ONG y c) el derecho de las víctimas a ser asistidas". De ellos, "el más importante es el consentimiento de los Estados para que se pueda asistir a las víctimas" y "la obstaculización de las labores humanitarias es considerada un crimen de guerra".

La "injerencia humanitaria", nos cuenta Villasante "se trata de acciones de socorro que van unidas a la autorización para el uso de la fuerza [...]. Ejemplos claros son la protección del pueblo kurdo en la aquella primera guerra de Iraq, o la intervención en Afganistán para, supuestamente, proteger a sus ciudadanos". Dice Villasante que la injerencia humanitaria tiene el gran inconveniente de que se hace el uso de la discriminación y de la asimetría para mediar en unos conflictos y no en otros, cuando en teoría todos deberían ser iguales. Por tanto, "es una vez más consecuencia directa del veto y el voto de las grandes potencias en las Naciones Unidas que se mueven más por intereses políticos que por ideales humanitarios".

Villasante terminó su intervención refiriéndose a la relación entre actores humanitarios y órganos militares:

Mientras que los actores humanitarios tienen que basarse en sus principios de imparcialidad, de humanidad, de neutralidad y de independencia, en el caso de los órganos militares, incluso cuando se trata de las operaciones de paz que ponen en marcha las Naciones Unidas, tienen unas "actividades humanitarias" que son propias de las Fuerzas Armadas. "Tan pronto se dedican a repartir ayuda humanitaria, como se ven inmersos en operaciones de paz o de defensa de la seguridad", nos dice Villasante. Por tanto, la acción política y militar en ningún caso deben reemplazar a la acción humanitaria y a sus valores; "acción humanitaria-protección de las víctimas, acción militar-seguridad humana, acción política-interés general".

Debate

Tras la ponencia de José Luis Rodríguez-Villasante se inició un turno de preguntas y respuestas cuya primera intervención fue la de un trabajador de una ONG local. Entre las muchas observaciones que hizo a lo largo de su turno de palabra, mencionó que lo importante no era el hacer mucho o no, sino intentar que lo que se haga, lo hagamos bien y de una manera coordinada.

Jesús A. Núñez, por su parte, quiso ser el primero en responder:

"La coordinación es un tema fundamental para lograr un impacto positivo en las acciones sobre el terreno. Hay una resistencia demasiado habitual a dejarse coordinar por otros, pero claro, si lo vemos desde el punto de vista de cada ONG, es lógico que salga a relucir siempre la misma pregunta: ¿dejarnos coordinar por quién? [...] ¿Estamos en condiciones de asumir que sea la AECI quien emita directrices, coordine, abra espacios en los cuales todos los actores humanitarios se encuentren con la comodidad necesaria para trabajar, o por el contrario es mejor ir cada uno por su lado?" La respuesta que da a esta pregunta Jesús A. Núñez es que "la coordinación tiene que venir dada siempre por alguien y ésta tiene que ser aceptada. En el ámbito nacional, está claro que esa coordinación tiene que ser asumida por la AECI".

Villasante habló de quiénes deben considerarse actores humanitarios y quiénes no. Para ello, dijo que todo aquel que cumple funciones de proteger a las víctimas debe ser considerado como tal, incluso en algunos casos a las Fuerzas Armadas. "El problema real surge con la pretensión de algunos países de integrar la acción

humanitaria dentro de su acción militar, que al fin y al cabo es una acción política que persigue fines de interés nacional, porque ahí es donde surge la confusión", "por eso es importante que para que una acción sea considerada humanitaria, cumpla siempre con los principios básicos de igualdad, de imparcialidad, de neutralidad y de no injerencia".

Este primer debate dejó entrever las ganas de aportar opiniones e ideas con las que todos los asistentes habían acudido a estas II Jornadas; unas Jornadas que a la postre, y tal y como se pretendía desde que comenzaron a gestarse, serían muy participativas y dinámicas. Durante los treinta minutos siguientes, hubo tiempo de sacar a relucir temas tan interesantes como las diferentes interpretaciones que puede llegar a tener el término "seguridad". "Muchas veces, desde los países occidentales, queremos imponer nuestra seguridad al resto del mundo, pero quizás ese concepto que tratamos de imponer no es el mismo para quienes se supone receptores de nuestros esfuerzos", dijo un miembro de la Agencia de Cooperación de la Universidad de Córdoba.

SEGUNDO PANEL

La acción humanitaria española: Balance de situación y perspectivas de futuro

Ponente: Francisco Rey Marcos. Codirector de IECAH.

Intervenciones de: Pablo Muelas García (AECI)

Ricardo Angora Cañego (CONGDE)

Antonio Zurita Contreras (FAMSI).

Moderadora: Carola Reintjes. Presidenta de la Cooperativa IDEAS.

Intervención de Francisco Rey Marcos

El codirector del IECAH comenzó su intervención diciendo que para él era un motivo de satisfacción haber participado en la elaboración del documento sectorial de Estrategia de Acción Humanitaria de la Cooperación Española, del que (aunque si bien por aquellas fechas no estaba aún terminado) ya se podían extraer algunas conclusiones. Para Francisco Rey "la acción humanitaria española está en un momento muy prometedor y gracias a la elaboración de esta Estrategia se van a concretar muchas de las cosas que los actores (gubernamentales y no) están pidiendo desde hace tiempo".

La primera parte de la intervención de Francisco Rey podría decirse que fue principalmente de carácter informativo, pues se centró sobre todo en señalar los antecedentes que existían en esta materia antes de la elaboración de la Estrategia:

- La Ley española de 1998 de cooperación internacional para el desarrollo ya citaba la ayuda humanitaria como un componente de la política española de cooperación al desarrollo, aunque, tal y como demuestra un artículo de este documento al cual Francisco Rey hizo referencia, lo hacía aún de una manera muy poco ortodoxa. En el mencionado artículo se define la ayuda humanitaria como algo similar al "envío de cosas" y no se hace mención en ningún momento de conceptos como el de protección de las victimas, incidencia, seguridad, etc.
- Posteriormente, se van discutiendo los sucesivos Planes Directores; instrumentos que van concretando la política en materia de acción humanitaria de una manera más comprometida, y

que comienza a ponerla en relación con otros elementos de la cooperación al desarrollo.

- En el último Plan Director (2005-2008) de la Cooperación Española, se incorpora por vez primera un apartado propio de acción humanitaria —no de ayuda humanitaria sólo—, abordando todos los elementos que la acción humanitaria debe incorporar (asistencia, protección, sensibilización, etc.) con el compromiso de concretar toda la protección española través de Estrategias Sectoriales, una de las cuales será la de acción humanitaria.

Tras esta primera fase de introducción, Francisco Rey nos anticipó, tal y como había anunciado en un principio, algunos de los puntos más importantes de lo que será la Estrategia de Acción Humanitaria y las conclusiones que se podían sacar hasta el momento.

> "Subsisten algunos problemas en la acción humanitaria española, pues sigue existiendo alguna confusión conceptual [...]; hemos comprobado que existen todavía dificultades para vincular la acción humanitaria con la cooperación para el desarrollo". Además, "ha habido un cambio en el patrón de actuación de los donantes, ya que han aumentado los fondos para emergencias, mientras disminuían los destinados al desarrollo [...] Esto suscita la desconfianza de algunas entidades y que se generen ciertas polémicas. [...] Persiste aún una visión de que la cooperación humanitaria es claramente 'de emergencia' y para muchos actores 'lo humanitario' es efectivamente sinónimo de 'respuesta de emergencia'; esto ha hecho que las dimensiones preventiva y posdesastre de la acción humanitaria no se hayan incorporado aún del todo". Por todas estas razones y a pesar de los riesgos que esto pueda conllevar, Francisco Rey defiende un concepto de acción humanitaria mucho más abierto. "El nuevo Plan Director dice que se debe prestar atención al fortalecimiento de las poblaciones, a la preparación ante eventuales desastres, a la prevención y a la gestión de riesgos. [...] Por tanto, lo humanitario sólo se diferenciará de otros ámbitos de intervención en la medida en que se desarrolle de acuerdo con los principios humanitarios, independientemente de que se trate de posemergencias o de prevención de desastres", dice Rey.

> "España se sumó en 2004 al proyecto *Good Humanitarian Donorship* y debe elaborar ahora su estrategia de cumplimiento de esta iniciativa, la cual se basa en código de 23 puntos".
>
> "En los últimos años, el sistema español de respuesta ante emergencias, catástrofes y conflictos ha mejorado bastante, aunque aún dista mucho de ser perfecto. El área en la que quizás más ha mejorado es en todo lo referente a la coordinación".

En cuanto a la participación española en el plano multilateral, Francisco Rey nos explica que ha habido un aumento de compromiso multilateral y de compromiso con la ONU (partíamos de unas cifras muy bajas y eso nos ha permitido experimentar un grandísimo crecimiento).

> "Hace falta un esfuerzo de coordinación con algunos sectores de nuestra Administración pública; en concreto con las Fuerzas Armadas". "El Ministerio de Defensa tiende a presentarlo todo como humanitario. La Ley Orgánica de la Defensa Nacional cita la ayuda humanitaria como una de las funciones de las Fuerzas Armadas, pero la manera en que esto se va a coordinar suscita mucha preocupación entre los actores humanitarios, que proponen que estas labores de coordinación sean responsabilidad del Ministerio de Asuntos Exteriores", explica Francisco Rey.

Para terminar su intervención, Francisco Rey nos propone un par de ideas más que deberían ser incorporadas a la Estrategia: "apostar más por la calidad y también por la divulgación, ya sea a través de los medios de comunicación, como de la opinión publica. [...] En acción humanitaria no hemos iniciado acciones de educación para el desarrollo que las ONG de desarrollo si realizan hace años y empieza a notarse un cierto cansancio por parte de la opinión pública" —en España las ONG no han vuelto a captar tantos fondos para emergencias, como los que se captaron en la campaña para llevar ayuda a los afectados por el huracán Mitch, ni siquiera tras el Tsunami—.

Intervención de Pablo Muelas García

Pablo Muelas comenzó enmarcando las funciones de la AECI respecto a la acción humanitaria y citando el Artículo 14 del Real Decreto 3424/2000, de 15 de diciembre, por el que se aprueba el Estatuto de la AECI, responsabilizando a la agencia de la "coordinación y gestión de acciones de ayuda de emergencia y de ayuda alimentaria", así como el Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008, en el que se especifica que debe estar "orientada hacia las víctimas de desastres de cualquier tipo, con el objetivo de satisfacer sus necesidades básicas, restablecer sus derechos y garantizar su protección". Tal y como observó Muelas, "la visión de la ayuda humanitaria tiende ahora a ser mucho más amplia respecto a la que implica este texto, cuyo carácter es mucho más generalista".

A continuación, pasó a comentar el crecimiento en términos presupuestarios que ha experimentado la acción humanitaria en los últimos años. "Se han pasando de los 5 millones y medio de euros que teníamos de presupuesto en el año 2002, a superar hoy en día los 57 millones", nos dijo Muelas. "Este crecimiento ha supuesto un cambio en la concepción de la ayuda humanitaria, ya que antes se agotaba prácticamente con la ayuda de emergencia". En este transcurso de tiempo, además, la AECI se ha abierto a otras zonas del mundo, que antes eran prácticamente desconocidas para la agenda humanitaria de la Agencia. Los proyectos que hoy en día se desarrollan en África Subsahariana representan el 45% de todo el coste de ayuda humanitaria; esto se traduce en unos 16 millones de euros.

Según Pablo Muelas, uno de los cambios sustanciales en los últimos meses es la puesta en marcha de la base logística de la AECI en Torrejón de Ardoz, con una capacidad de almacenaje que podría llenar 20 aviones Hércules mediante artículos de cocina, *kits* higiénico sanitarios o plantas potabilizadoras. Este es un primer paso hacia un proyecto en el que se desarrollará otra base de similares características en Panamá y que servirá para atender todas las emergencias de Latinoamérica.

Tras comentar estos avances, Pablo Muelas explicó brevemente cuál era la estructura de la AECI en aquel momento y cuáles estaban siendo los distintos pasos de reforma que se estaban llevando a cabo, en cuanto a organización interna, de cara a actuar ante una catástrofe.

Los últimos minutos de la intervención de Pablo Muelas fueron dedicados a comentar algunas de las últimas operaciones realizadas por la AECI en lugares como Indonesia, Centroamérica, Cachemira, Argelia, etc. Hasta llegar al caso del Líbano, que era el más reciente (de agosto de 2006).

Intervención de Ricardo Angora Cañego

Ricardo Angora comenzó su intervención ofreciendo una definición para el concepto central de las Jornadas: "La ayuda humanitaria consiste en el envío urgente, con carácter no discriminado, del material de socorro necesario, incluida la ayuda alimentaria de emergencia, para proteger vidas humanas y aliviar la situación de las poblaciones víctimas de catástrofes naturales o causadas por el hombre que padecen una situación de conflicto bélico", según la Ley de Cooperación Internacional al Desarrollo.

Como el resto de participantes en la mesa, Angora coincide en que la cooperación española en materia de acción humanitaria ha avanzado en los últimos años de forma notable.

Respecto a los criterios de intervención de la cooperación española en general, Angora opina que se han establecido a partir de la aparición del Plan Director, el cual "ha supuesto un avance importante". Sin embargo, en otros aspectos el avance no ha sido tan destacable. Citando ejemplos como el del Tsunami, Angora aludió al hecho de que algunas situaciones de crisis, al ser más mediáticas o cercanas a la opinión pública o al interés de los políticos, se han visto atendidas, mientras que otras, al no tener el apoyo de los medios y no existir intereses específicos para nuestro país, han quedado prácticamente olvidadas (como serían el caso de Sudán o de la República Democrática del Congo).

Respecto a los recursos financieros, resaltó la contribución de las Comunidades Autónomas a la ayuda oficial al desarrollo y en concreto a la ayuda humanitaria, que ha aumentado mucho en los últimos años, aunque con muchas diferencias entre unas comunidades y otras: Extremadura, por ejemplo, destina un 27% de la cooperación a ayuda humanitaria, mientras que Madrid sólo lo hace en un 4%.

Existe un problema de descoordinación en la acción humanitaria, pero también hay puntos fuertes como puede ser la independencia de los intereses de la cooperación exterior.

Comentó asimismo que la iniciativa pública necesita de mecanismos de gestión que sean ágiles y flexibles, ya que hoy en día no existen. "Prácticamente todas las ONG se financian a través de la Convocatoria Abierta Permanente, y eso es algo que debería cambiar".

En cuanto a las debilidades que observa Angora hoy en día en el mundo de las ONG, podríamos poner como ejemplo el hecho de que en ocasiones se desarrollen acciones enfocadas exclusivamente a la emergencia —en vez de a situaciones de crisis—, con muy poca eficiencia.

Y en cuanto a las perspectivas de la cooperación española, Angora dijo que "debería potenciarse todo lo relacionado con la prevención de catástrofes". Y, yendo un poco más allá, opinó que en el caso de la cooperación descentralizada, habría que tratar de "completar los déficit legislativos en el resto de CC. AA. y establecer buenos mecanismos de financiación". Finalmente, al respecto a las ONG, Angora propuso que se trataran de garantizar los criterios de eficacia, eficiencia y calidad en las actuaciones, y avanzar en la asunción de "buenas prácticas", transparencia en la financiación y rendición de cuentas.

Intervención de Antonio Zurita Contreras

El tema sobre el cual se desarrolló la ponencia de Antonio Zurita fue la cooperación descentralizada, a buen seguro "la más novata" dentro de la cooperación internacional, pero cuyo potencial de desarrollo "es muy grande", según nos explicó el director gerente del Fondo Andaluz de Municipios para la Solidaridad Internacional (FAMSI).

Zurita comenzó alegando una cierta tendencia al "pesimismo histórico", que le lleva a ser receloso y pedirnos prudencia ante la apariencia de estar "en un momento estupendo": "estamos, al contrario de lo que pudiera parecer, en una situación bastante crítica, que va incluso a peor según las ultimas tendencias, con una incidencia cada vez mayor de catástrofes no naturales, sino provocadas por el hombre, por los conflictos bélicos. Debemos por lo tanto buscar, desde la crítica, oportunidades de mejora, oportunidades para la acción humanitaria".

Zurita tuvo una visión muy crítica hacia todos los sistemas internacionales establecidos: "hay que ser conscientes de que la cooperación tiene un límite, pues es el hermano pobre del sistema de relaciones económicas internacionales de los Estados y tiene y tendrá

siempre mucho menos peso que el que puedan tener las relaciones comerciales, financieras, etc". "La cooperación es la cara noble del sistema internacional". Y por tanto, nos explica Zurita, "no tiene la gran responsabilidad de arreglar el mundo".

Zurita coincidió en su exposición con una de las ideas en la que más estuvieron de acuerdo todos los ponentes: "uno de los temas mas importantes en la acción humanitaria es el de la coordinación y la articulación, tanto con otros ámbitos de la cooperación internacional —la acción humanitaria no puede ir al margen o en paralelo de otras Estrategias Sectoriales de ayuda al desarrollo, sensibilización de la sociedad, etc.—, como entre actores".

Desde la perspectiva de la cooperación descentralizada, los gobiernos locales y autónomos en España dedican o comprometen unos 400 millones de euros a la cooperación internacional, de los cuales un porcentaje grande esta dedicado a la acción humanitaria (en torno a los 30 millones). Esto indica que hay voluntad de participar, pero también la incapacidad de planificar la cooperación a medio y largo plazo. Opina Zurita que el actual Plan Director es bueno, pero que el desarrollo de ese Plan a través de sus instrumentos —los planes anuales y las Estrategias-País y sectoriales— todavía tienen que ser muy desarrolladas para llegar a ser eficaces. "Las Estrategias Sectoriales deberán concretar los instrumentos adecuados para coordinar la pluralidad de actores", dijo Zurita.

Zurita argumenta que para la cooperación en el terreno no es suficiente con los actores de la cooperación española, sino que se necesita de una cooperación bilateral (como sucedió tras el Tsunami). "Por eso hay que impulsar estrategias de cooperación bilateral con una buena coordinación".

Para quienes estuvieran menos familiarizados con el concepto de cooperación descentralizada, Antonio Zurita explicó algunas de las que considera sus características más positivas:

- La cercanía y relación con la sociedad civil (asociaciones, empresas locales, etc.).
- La capacidad logística de almacenaje, que pueda complementar los almacenes nacionales.
- Su propio presupuesto (que en el caso por ejemplo del Ayuntamiento de Córdoba, es bastante importante).

Sin embargo, nos dice Zurita, y a pesar de todas estas ventajas, la cooperación descentralizada también tiene también algunas debilidades y estas podrían ser su dispersión, su falta de coordinación y su incapacidad para llegar a la emergencia de forma inmediata.

Zurita quiso cerrar su charla haciendo lanzando varias propuestas y desvelando varias inquietudes: en primer lugar, abogó por la necesidad de crear un comité andaluz de ayuda humanitaria y también por la idoneidad de que la coordinación en el terreno se haga a través de un marco multilateral. En segundo lugar instó a seguir en la lucha para que las Naciones Unidas renueven su discurso y, en tercer lugar como no podía ser menos, animó a que apoyemos los esfuerzos locales, ya que están actualmente pasando por una corriente que tiende a sustituirlos: "si no se refuerza la capacidad local, que es la primera en respuesta humanitaria y de emergencia y también la que cuenta con una mayor capacidad de desarrollo, difícilmente se podrá seguir avanzando".

Debate

En este segundo debate, de nuevo hubo preguntas muy interesantes. De entre todas las que se formularon destacamos las tres siguientes:

A FRANCISCO REY: "¿Qué puede extraerse de la actividad cotidiana de los soldados españoles que estuvieron en Iraq, Afganistán y el Líbano respectivamente? ¿Pueden las Fuerzas Armadas convertirse en un actor éticamente legítimo de la acción humanitaria?"

RESPUESTA: "En ninguno de los casos citados el mandato de las tropas tiene que ver con la acción humanitaria. En Afganistán, depende de las regiones, aunque por lo menos hay un mandato de la ONU, como en el Líbano, que legitima estas intervenciones. En cuanto al trabajo cotidiano, hay tareas que tienen que ver con actividades civiles, pero todas ellas se hicieron para determinados sectores de la población y no cumplían los principios de la acción humanitaria. Entran dentro de la intención de movilizar los corazones de la población de la zona".

A PABLO MUELAS: "¿Cómo es posible que haya aumentado tanto el presupuesto en ayuda humanitaria en estos últimos años por parte de la AECI? ¿Qué lo ha justificado?"

RESPUESTA: "Efectivamente es un caso histórico, teniendo en cuenta el punto de partida de España en relación a otros países. Puesto que la subida ha sido mayor que la de los impuestos, ha habido un vuelco por parte de los políticos hacia este sector, cuyas razones concretas desconozco".

A ANTONIO ZURITA: "¿Podría extenderse un poco más sobre el potencial de la cooperación descentralizada y las herramientas de las que hablaba en el caso de Andalucía?".

RESPUESTA: "El gobierno local puede articular en su territorio las inquietudes de la sociedad civil. En cuanto a lo que está aún por hacer, creo que todavía no se ha tenido en cuenta el potencial de la pequeña empresa en la cooperación". "En cuanto al tema de las herramientas, la creación de un comité andaluz de emergencias o de acción humanitaria, tendría que ser consecuencia del desarrollo de la Ley Andaluza de Cooperación y habrá que esperar un poco más porque Andalucía no tiene ni un Plan Director, ni una Estrategia-País.

TERCER PANEL:

Relaciones complejas: la acción humanitaria en contextos culturales diversos. ¿Es posible la universalidad?

Ponentes: Xabier Etxeberria Mauleon. Profesor de Ética de la Universidad de Deusto.

Víctor de Currea-Lugo. IECAH.

Yusuf Fernández. Portavoz de la Junta Islámica y director de WebIslam.

Moderadora: Teresa Godoy Tapia. Directora técnica de la Coordinadora Andaluza de ONGD.

El tercer panel de estas II Jornadas Estatales de Acción Humanitaria, estuvo dedicado al análisis del concepto de universalidad y al estudio de la acción humanitaria en distintos contextos culturales. Teresa Godoy, perteneciente a la Coordinadora Andaluza de ONGD, fue la encargada de presentar a los tres ponentes de esta última mesa redonda y de moderar las ponencias y el posterior debate. El primero en tomar la palabra tras su intervención fue Xabier Etxeberria, profesor de Ética en la Universidad de Deusto.

Intervención de Xabier Etxeberria Mauleon:

La ponencia del profesor Etxeberria sirvió para, de manera muy estructurada y precisa, analizar los principios de la universalidad desde el punto de vista de la acción humanitaria y la relación necesaria que ambos conceptos han de tener. Su intervención podría dividirse en varios puntos fundamentales:

- "La acción humanitaria no se entiende éticamente sin la referencia de la misma a la universalidad. No podemos renunciar a la universalidad en el ámbito de la acción humanitaria, pero ahora bien, tampoco podemos mantener la defensa de la universalidad tal y como es ahora mismo".

Y según Etxeberria, entendemos la universalidad:

- "como derecho de todas las personas que sufren las consecuencias de una catástrofe en la medida en que lo necesiten".
- "como deber de todas las personas de prestar apoyo en la medida de sus posibilidades".

A partir de ahí, tendremos que "la universalidad moral a la que remite la acción humanitaria es la propia de los derechos humanos" y ésta, según nos explica Etxeberria, "en sus formulaciones iniciales, se nos muestra como 'universalismo abstracto'":

- "Los individuos humanos, por el mero hecho de ser humanos, somos sujetos de dignidad".
- "De esa dignidad se derivan derechos individuales universales en torno a los núcleos básicos de libertad e igualdad, que conllevan a su vez el cumplimiento de sus correspondientes deberes".

El profesor Etxeberria prosiguió su intervención hablándonos de varias limitaciones que tendría la aplicación de los derechos humanos a la acción humanitaria:

La primera de esas limitaciones sería la concerniente a la "universalidad moral de los derechos humanos", pues "la formulación de los derechos humanos es una lucha emergente". Etxeberria opina que "los individuos, uno a uno y por el mero hecho de ser humanos, somos sujetos de dignidad y no podemos ser instrumentalizados". También concretó que el derecho supone a su vez también un deber, pues "tú debes respetarme".

Xabier Etxeberria siguió profundizando en el concepto de "universalidad", para hablarnos de "la obligatoriedad de los deberes en negativo" y de su diferencia con "los deberes en positivo". "El derecho al alimento", es un deber de hacer algo. Por el contrario, "no ataques al otro" o "no hagas la guerra", son ejemplos de deberes en negativo. En acción humanitaria, "el 'universalismo' se traduciría en deberes en positivo".

La segunda limitación de la universalidad de los derechos humanos sería "la mediación de los Estados". Xabier puso como ejemplo la aplicación de los derechos humanos en el caso del ciudadano francés: "El reconocimiento del individuo en una entidad político cultural como la nación francesa, significa que el ejercicio de los derechos se realiza desde la pertenencia a un Estado. Existe, por ejemplo, el deber de pagar los impuestos para que se realicen los derechos". Y, según Etxeberria, "está claro que el derecho a la participación en las decisiones de un Estado, no es lo mismo en contexto francés que en el anglófono". Todo esto conlleva el reconoci-

miento de la necesidad de instituciones públicas y a que veamos claramente las limitaciones de las que Etxeberria nos hablaba en el caso de pertenecer a un Estado opresor que desampara los derechos de sus ciudadanos.

Debido a este esquema estatal, es complicado aplicar la universalidad de los derechos humanos, ya que en la actualidad "estamos ayudando solamente a quienes queremos ayudar, y la justicia es lo contrario a la opcionalidad". Xabier Etxeberria propone que creemos instituciones universales eficaces para acabar con esa "estatalidad" que ahora tenemos, lo cual enlaza de alguna manera con lo que él llama "la no discriminación" (ignorar nuestras particularidades para tener en cuenta únicamente nuestra individualidad).

El problema, dice Etxeberria, es que "la universalidad es abstracta, pero los seres humanos abstractos no existimos". Y, además, "nos realizamos siempre en una cultura particular, dentro de ella (...) Las Declaraciones de Derechos Humanos nacieron en el contexto cultural occidental y están marcadas", algo que unos minutos más tarde también subrayó Víctor de Currea-Lugo.

Para Xabier, una manera de acabar con esta abstracción sería relativizarlo todo y fijar unos derechos universales mínimos, que sean válidos en todos los contextos: "como la prohibición de la tortura y la protección ante el genocidio, mientras que los demás derechos, sean derechos de cada cultura". Esta observación provocó una crítica en el debate posterior por parte de algunos de los asistentes a estas II Jornadas, ya que en la opinión de muchos de ellos, "si redujéramos los derechos a dos o tres, las sociedades oprimidas tendrían poquísimos por no decir prácticamente ningún derecho".

La tercera y última limitación para Xabier sería, y precisamente con esto contestaba en parte a la afirmación anterior, que por principio "hay que defender la universalidad transcultural, pues los derechos humanos atraviesan las culturas". Y puso como ejemplo el derecho a tener vacaciones pagadas.

Intervención de Víctor de Currea-Lugo

Tras las palabras de Xabier, tuvimos la oportunidad de escuchar a Víctor de Currea-Lugo, quien hizo referencia de nuevo a uno de los temas que más se escucharon a lo largo de estas Jornadas: la equivocada percepción que muchas veces tenemos en los países occidentales, al

respecto de lo que consideramos como valores "universales". Según el investigador del IECAH, "es en el momento en el que tratamos de equiparar modernidad con Occidente, cuando caemos en el error".

De Currea-Lugo defendió que "los derechos humanos, la Cruz Roja o los sindicatos, son ejemplos de iniciativas sociales nacidas en Europa y que no por eso, por ser occidentales, son necesariamente malas", pero no dudó en matizar que, muchas veces, "al intentar imponer nuestros valores de una manera global, estamos generando un rechazo y un sentimiento de incomprensión entre los ciudadanos de los países no occidentales", los cuales terminan por vernos como algo muy alejado a su cultura y costumbres.

Siguiendo con lo que en su opinión puede calificarse de "universal" y con lo que claramente no lo es, el ponente nos dio varios ejemplos:

> "Es una percepción universal el hecho de que lo humanitario es considerado como bueno, como algo positivo", aunque en determinados lugares del mundo no siempre es fácil aplicar algunas cosas que sí deberían ser universales (como por ejemplo los conocimientos de medicina). Hay ONG que entran el peligroso juego de desarrollar proyectos de salud plegándose a los "valores locales" [...] y una prueba de ello es algo que Víctor de Currea-Lugo pudo encontrar, allá por marzo de 2006, en el desierto del Sahara: "siguiendo las tradiciones saharauis en las que el uso de los medicamentos para tratar dolencias crónicas es algo que está poco menos que prohibido, una ONG trataba de curar las dolencias de las cabras a través de la homeopatía; una ciencia que los saharauis consideran milenaria y oriental, cuando en realidad no es una ciencia, ni tampoco oriental ni milenaria, sino que es alemana y tiene unos 200 años".

Cuando "los palestinos piden que no les torturen, están pidiendo a su vez el respeto a unos valores que son universales y el respeto a uno sus derechos humanos básicos, como lo es también el derecho a tener un juicio justo". Otro caso sería el de Bolivia, donde "el movimiento indígena reivindica el poder tener una asamblea constituyente; haciendo con ello uso de su derecho, como seres humanos, a la sindicación".

¿Qué sería por tanto "lo universal", según lo que nos cuenta de Currea-Lugo? "Algo que pueda ser válido en todos los contextos", es decir, que tenga una "naturaleza universal"; "que su formulación, desarrollo e implementación tenga una vocación universal".

Siguiendo esta idea, no podríamos por tanto hablar del judaísmo como una religión universal, ya que "son judíos los hijos de madres judías, y la existencia de un pueblo de elegidos implica la existencia de muchos otros "no-elegidos", lo que contradice la idea de igualdad, que como de Currea-Lugo nos decía antes es uno de los derechos humanos básicos y por tanto universales.

Así pues, y basándonos en estos principios, "habría varias categorías universales que no se podrían negociar. Éstas serían el concepto de 'civil', el de 'bien civil', el de 'proceso justo', la presunción de inocencia, la libertad de expresión, el derecho a la cobertura universal en salud y el acceso universal a los medicamentos esenciales".

Un ejemplo claro de que muchos de estos principios no son siempre sencillos de llevar a cabo, sería, según nos cuenta el ponente, "el hecho de que aún haya comunidades que no entienden el poliparasitismo como una enfermedad". Por otra parte, también se puede hablar de que "existen sociedades que ven la vacuna contra el polio como una imposición occidental" y otras cuyas prácticas "sanitarias" no pueden ser consideradas en ningún caso como beneficiosas para la personas (como es el caso de la ablación en muchos países de África).

En resumen, y a modo de conclusión, podríamos decir que "lo humanitario debe ser universal" y que existen derechos humanos que tendrían que ser respetados siempre de manera universal.

Intervención de Yusuf Fernández:

Yusuf Fernández centró su ponencia en cómo es entendida la acción humanitaria desde el punto de vista de la religión musulmana, para a su vez analizar qué conceptos de aquella son aplicados de manera "universal" por la cultura islámica. Puso varios ejemplos del porqué la acción humanitaria es entendida como algo muy importante por parte de todos los musulmanes y nos mostró algunas claves para tratar de romper con los mitos y tabúes existentes.

Fernández explicó que "los actos de ayuda humanitaria son un elemento esencial de la práctica religiosa de los musulmanes", pues

según nos mostró mediante varios ejemplos, "todo musulmán, al realizar un acto de estas características, ve reafirmada su fe".

Si bien es cierto que hace décadas podía afirmarse que los proyectos de acción humanitaria puestos en marcha desde países musulmanes tenían una clara vocación local o nacional, también es verdad que esto es algo que ha cambiado mucho en los últimos años. "Hoy en día existen ONG de origen musulmán que llevan a cabo su trabajo en países diferentes al lugar de donde provienen y que, en muchas ocasiones, ponen en marcha proyectos de desarrollo en países en conflicto, que no tienen necesariamente que ser musulmanes". Yusuf matizó que lo que sí que es cierto es que "desde el 11-S las ONG islámicas están sometidas a controles muy severos" y que sus proyectos son muchas veces rechazados por buena parte de los países occidentales.

En cuanto al concepto de "derechos humanos", la mayoría de los musulmanes sí que lo consideran como algo universal, ya que al ser algo tan arraigado en todas las culturas, gran parte de ellos rechaza la idea de que sea algo proveniente de los países occidentales.

Dentro del ámbito musulmán Yusuf Fernández echó la vista atrás para hablar de algunos escritos coránicos y explicarnos que "cuando el profeta Mahoma llega a Medina, allí había judíos, lo cual no impidió que aprobara la Constitución de Medina, una normativa que fue negociada con todas las comunidades en la que los no musulmanes quedaban eximidos de aplicar las normas musulmanas. Se puede hablar por tanto de que aquella era una Constitución laica".

Para terminar su intervención, Yusuf discrepó con algunos de los puntos de vista que Víctor de Currea-Lugo había expuesto anteriormente, pues en opinión del director de WebIslam, "lo que prima en todo caso es la autocomplacencia por parte de los países occidentales" y en ningún caso existe un intento de no considerar lo occidental como lo bueno o lo universal.

Debate

El debate correspondiente a esta tercera mesa redonda resultó especialmente interesante y participativo, pues quizás debido a que las Jornadas se estaban acercando lentamente a su fin, gran parte de los asistentes a las mismas no quería dejar pasar la oportunidad de hacer su aportación en forma de reflexión o de pregunta a los ponentes.

Víctor de Currea-Lugo lanzó una pregunta abierta al público en referencia a lo que él considera "impunidad humanitaria", el "poder de lo humanitario": "¿Está primando el derecho a socorrer frente al derecho a ser socorrido?" En opinión de Víctor de Currea-Lugo existe "el derecho a ser socorrido, el deber de socorrer, el derecho a acceder a aquel a quien tengo el deber de socorrer", pero, en todos los casos, "lo que prima es el acto de ayuda".

Este razonamiento nos sirve de algún modo para reflexionar sobre el poder desigual que tiene quien socorre frente al que está siendo socorrido, cuando en teoría ambos derechos y deberes tendrían que estar siempre al mismo nivel.

Xabier Etxeberria respondió acerca de la relación y diferencias entre caridad y acción humanitaria: "La caridad es un concepto cristiano. Es un concepto excelente, cuya aplicación (el acto de dar limosna) es deleznable, por cuanto se encarga de marcar las diferencias y establecer una relación de superioridad entre quien la ejerce y quien la recibe". Como ejemplo puso la parábola del buen samaritano y el juicio final.

Yusuf Fernández fue preguntado por la posibilidad real de un diálogo entre ONG musulmanas y ONG occidentales y otras de origen cristiano, a lo cual él respondió que "si queremos que la acción humanitaria avance: hay un 'universalizable' obligado, y éste no es otro que la aplicación de los derechos humanos". Según Fernández, todo "lo opcional de las religiones, también podría ser algo universal".

Como ejemplo de un diálogo real cuyo funcionamiento está fuera de toda duda, Yusuf puso el de la Cruz Roja israelí y la Media Luna Roja palestina, que día a día trabajan de manera conjunta por un mismo fin dentro del mismo conflicto.

Xabier Etxeberria intervino de nuevo para explicar cómo sería la aplicación de los puntos que detalló durante su ponencia en el caso de problemas concretos; es decir, "¿sería posible la aplicación de la universalidad?". Mediante ejemplos concretos dio a entender que sí.

Acto seguido, se hizo referencia de nuevo al tema de la ablación que ya antes había sido tocado por Víctor de Currea-Lugo: si bien se da por hecho que es un atentado contra la integridad de las mujeres y niñas que la padecen (que en ningún caso se puede considerar como una práctica sanitaria), sí se quiso puntualizar que se trata de una costumbre que no está relacionada necesariamente con el Islam,

ya que en Etiopía, país mayoritariamente cristiano, también es algo lamentablemente habitual.

Se habló también de un caso ocurrido durante la Guerra de Bosnia (país mayoritariamente musulmán) donde varias ONG españolas mandaron carne de cerdo en los paquetes de ayuda. Cuando esa carne fue rechazada por parte de las ONG locales y de la población a la que iba destinada, las ONG españolas, en lugar de reconocer su error y de darse cuenta de que no deberían imponer los principios occidentales en otros lugares con distinta cultura, respondieron que si la gente no quería la carne, debía ser porque no tenían tanta hambre. En este caso concreto, no sólo se están tratando de imponer unas ideas, sino que, una vez más se está vulnerando de manera clara el principio de igualdad entre quien recibe la ayuda y quien la distribuye.

Para terminar, Xabier Etxeberria discrepó sobre una de las afirmaciones hechas antes por Víctor de Currea-Lugo cuando se refería al judaísmo: “la concepción de que hay un pueblo de elegidos, implica que hay unos no elegidos, y por eso, en ese sentido, es algo excluyente”, decía de Currea-Lugo. Xabier, ante esto, opina que “el hecho de que una persona tenga una perspectiva religiosa, no significa que se esté excluyendo al grupo”. “Son dos lógicas diferentes: lo universal de los derechos humanos, frente a lo ‘universalizable’ de las religiones”.

Conferencia de clausura

Ponentes: Rosa Aguilar Rivero. Alcaldesa de Córdoba.

Juan Pablo de Laiglesia. Secretario general de la Agencia Española de Cooperación Internacional.

Modera: Francisco Rey Marcos. Codirector de IECAH.

Tras las correspondientes exposiciones de las conclusiones y propuestas extraídas de los talleres por parte de sus respectivos relatores, y después una breve pausa que sirvió para tomar el último café antes de dar por concluidas estas II Jornadas, tuvo lugar el acto de clausura.

Para hacer un repaso de algunas de las ideas que ofreció en su discurso el secretario general de la AECI (el contenido íntegro del mismo también puede encontrarse en las páginas de este libro), daremos, de forma muy breve, algunas de las claves del mismo:

> "Nuestro objetivo global no es otro que la lucha contra la pobreza, corolario y razón de ser de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Nuestra cooperación se suma a los esfuerzos de la comunidad internacional para la consecución de los Objetivos y se encuentra en este momento en pleno esfuerzo para aumentar su calidad y cantidad".

La AECI apuesta decididamente por "el consenso y la participación, por la mejora de la calidad de la ayuda, por el aumento de la cantidad de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) y por un multilateralismo activo, selectivo y estratégico".

El II Plan Director de la Cooperación Española 2005-08, los PACI 2005 y 2006 aprobados hasta ahora, las Estrategias-País y las Estrategias Sectoriales gozan del respaldo y son sentidos como suyos por todos los actores de la cooperación española.

Desde la AECI "hemos impulsado nuestra cooperación con los países menos avanzados, situados en África Subsahariana, sin que los receptores tradicionales de ayuda al desarrollo española —América Latina y el Magreb— se hayan visto postergados en lo más mínimo".

"Nuestro compromiso con el Magreb y el Mediterráneo se ha visto reflejado en un incremento de nuestro presupuesto en torno a

un 30% en los dos últimos años, mientras que en Oriente Próximo, destaca nuestra cooperación con los Territorios Palestinos, que ha aumentado en un 40% en los dos últimos años".

> "El compromiso del Plan Director respecto a la ayuda humanitaria, es alcanzar para el año 2008 el 7% de la AOD bilateral de la AECI. Creemos que, con toda probabilidad, el compromiso será cumplido en 2006. Si en 2004 el presupuesto de ayuda humanitaria no alcanzaba los 15 millones de euros, dos años después manejamos un presupuesto que supera los 50 millones de euros. [...] En los dos últimos años, la AECI ha organizado 12 operaciones de ayuda humanitaria fuera de nuestras fronteras".

La alcaldesa de Córdoba Rosa Aguilar, por su parte, comenzó saludando a los y las asistentes recordando el compromiso del Ayuntamiento de Córdoba con las tareas solidarias. Así, hizo un breve repaso de la experiencia de la corporación municipal en materia de cooperación para el desarrollo y acción humanitaria, mostrando cómo Córdoba había sido un municipio pionero en estas tareas. A lo largo de su intervención, la alcaldesa insistió en el componente ético que debe presidir la cooperación, y en cómo en unos momentos tan complejos como los actuales, es preciso mantener estos valores al margen de orientaciones políticas o intereses económicos. En ese sentido, hizo algunas referencias que sintonizaban con lo tratado en las Jornadas, por ejemplo, respecto a la necesidad de conservar la universalidad de los derechos humanos o la orientación de la ayuda en función de la necesidad.

En un segundo bloque, su intervención giró en torno al papel de los municipios y de la cooperación descentralizada como manera de canalizar la solidaridad de los ciudadanos y ciudadanas. Analizó algunas de las ventajas de esta cooperación que puede moverse de modo más independiente que la de los gobiernos sin estar tan influenciada por consideraciones políticas o estratégicas. Glosó su intervención con algunos ejemplos que muestran esta solidaridad posible y reiteró el apoyo de la corporación municipal a estas tareas. "Córdoba es una ciudad abierta a todas las culturas y al diálogo entre ellas y estamos convencidos que potenciar este diálogo es muy

importante para comprender bien los retos de la cooperación para el desarrollo y la acción humanitaria", añadió.

Concretando estas reflexiones, la alcaldesa saludó la puesta en marcha del programa municipal por parte de la AECI y manifestó su apoyo a los mecanismos de coordinación interinstitucional que, como la Comisión Interterritorial de Cooperación, están desarrollando esfuerzos para mejorar y dar coherencia al conjunto de la cooperación española.

Por último, volvió a comprometer el apoyo del Ayuntamiento a las Jornadas Estatales de Acción Humanitaria, animando a los y las participantes a preparar desde ya este evento, mediante el planteamiento de los temas que más preocupen o sean necesarios en el sector.

VII. LA SOLIDARIDAD POSIBLE

Juan Pablo de Laiglesia*

Hemos llevado a cabo aquí un exhaustivo estudio de la situación actual y los retos a los que se enfrenta la ayuda humanitaria española. Quisiera aprovechar estas palabras de clausura para, si mis amigos del IECAH me lo permiten, encuadrar la ayuda humanitaria en el conjunto de la política de cooperación española al desarrollo, y compartir con vosotros un balance y unas ideas sobre sus perspectivas, mediado ya el ecuador de la legislatura.

Antes de entrar en un análisis detallado de dónde estamos y a dónde vamos, no estará de más recordar que nuestro objetivo global no es otro que la lucha contra la pobreza, corolario y razón de ser de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Nuestra cooperación se suma a los esfuerzos de la comunidad internacional para la consecución de los Objetivos, y se encuentra en este momento en pleno esfuerzo para aumentar su calidad y cantidad.

Creo que la actual política de cooperación española —y esto vale también para la ayuda humanitaria— puede describirse de acuerdo con cuatro características principales: el consenso y la participación, la mejora de la calidad de la ayuda, el aumento de la cantidad de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), y la apuesta por un multilateralismo activo, selectivo y estratégico.

Convendrán conmigo en que no hay política de cooperación al desarrollo digna de tal nombre que no se base en el más amplio con-

* Secretario general de la AECI.

senso posible de sus actores. Hemos conseguido un gran acuerdo entre todos respecto los objetivos y prioridades de nuestra política: la lucha contra la pobreza y el esfuerzo por alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio, como decía hace un momento. No puede ser de otro modo, porque la política de cooperación debe ser una política pública de Estado, que sume los esfuerzos de todos.

A este consenso se ha llegado gracias a un altísimo nivel de participación en la construcción de esta política pública. Todos los grandes documentos en esta materia han sido fruto de un amplísimo proceso de elaboración y debate, en el que han intervenido los Ministerios de la Administración central, las Comunidades Autónomas y entidades locales, las ONG, los sindicatos, asociaciones empresariales, universidades,... en definitiva, nuestra sociedad civil. El resultado es que el II Plan Director de la Cooperación Española 2005-08, los PACI 2005 y 2006 aprobados hasta ahora, las Estrategias-País y las Estrategias Sectoriales, gozan del respaldo y son sentidos como suyos por todos los actores de la cooperación española.

En segundo lugar, quiero referirme a la mejora de la calidad de la ayuda, hecha posible precisamente por el consenso que antes mencionaba.

Este compromiso con la calidad es necesario para sumarnos, como decía al principio, a los esfuerzos de la comunidad internacional, y constituía un reto que la cooperación española no podía posponer por más tiempo. España, por tanto, suscribe plenamente el Consenso de Monterrey de 2002 y, sobre todo en lo que toca a calidad, la Declaración de París sobre Eficacia de la Ayuda del año 2005 y los principios de armonización, alineamiento, apropiación, gestión orientada a resultados y responsabilidad mutua.

En el plano nacional, esta calidad en la ayuda tiene que traducirse en la satisfacción de una serie de requisitos, como son la coordinación entre los actores, una planificación y programación adecuadas y un cabal seguimiento y evaluación de lo que se hace.

Hemos procurado atender a la necesaria coordinación, trazando una verdadera red de acuerdos con las diferentes entidades de la sociedad civil que más tienen que decir en la cooperación al desarrollo. Así, la SECI ha firmado acuerdos de colaboración con la Coordinadora de ONG para el Desarrollo, la CEOE, la Confederación Empresarial Española de la Economía Social (CEPES), las

Cámaras de Comercio, la Confederación de Fondos de Solidaridad y la FEMP.

Asimismo, hemos revitalizado los órganos consultivos del sistema de cooperación: la Comisión Interministerial, la Comisión Interterritorial y el Consejo de Cooperación. Quisiera destacar, en particular, la creación de seis grupos de trabajo en la Comisión Interterritorial (sobre planificación, evaluación, acción humanitaria, participación y financiación de la sociedad civil, educación para el desarrollo, e información y estadística) y de otros tres en el Consejo (de coherencia de políticas, de género y de codesarrollo). Les puedo dar fe de su intensa actividad y de los ricos debates que allí tienen lugar.

La calidad de la cooperación requiere también una adecuada planificación y predictibilidad. Nuestras políticas han quedado definidas y priorizadas en el Plan Director, pieza maestra de nuestro sistema de cooperación. Se han finalizado también los 23 documentos de Estrategia País, que guían nuestra cooperación con los países prioritarios. Actualmente, nos encontramos ultimando las diferentes Estrategias Sectoriales y los Planes de Actuación Especial en los países de atención especial y preferente. En todos estos documentos se analizan cuidadosamente las ventajas comparativas que ofrece la cooperación española, con objeto de centrar nuestra acción allá donde seamos más eficaces.

Este énfasis en la calidad nos está llevando, por un lado, a reconsiderar y perfeccionar nuestro sistema de relaciones y financiación de las ONGD y, por otro, a incorporarnos a los llamados nuevos instrumentos de la cooperación al desarrollo, de los que hasta ahora estábamos ausentes.

En el primer caso, se ha instaurado un proceso de calificación de ONGD que permite abordar convenios de cooperación de largo alcance sobre objetivos de desarrollo compartidos. Esto supone no sólo un incremento de fondos disponibles para las ONGD, sino construir un sistema más racional que permita a la AECI y a las ONGD ir de la mano en objetivos comunes, ambiciosos y relevantes para la lucha contra la pobreza del país receptor.

En cuanto a los nuevos instrumentos, se trata probablemente del ámbito más innovador y de la herramienta de más calidad con que cuenta la comunidad internacional. Estamos participando activamente en operaciones de apoyo presupuestario y de enfoque sectorial,

junto con otros donantes, y contribuyendo también, con aportaciones monetaria y con ideas, a los grandes fondos *multidonantes* como el Fondo Global de Lucha contra el SIDA, la Tuberculosis y la Malaria, la Facilidad Financiera Internacional para Vacunas e Inmunización, el llamado "Global Compact", etc. A estos nuevos instrumentos, inexistentes para la cooperación española en 2004, dedicamos 23 millones de euros en 2005 y más de 46 millones en 2006.

En cuanto al seguimiento y evaluación, queremos que las acciones que emprendemos permitan la incorporación de lecciones aprendidas y la corrección de malas prácticas. No se trata por tanto del final de un proceso, sino que el seguimiento y evaluación deben entenderse como un proceder permanente. En la actualidad, se está llevando a cabo la revisión de toda la metodología de evaluación con el fin de editar un manual de gestión de la evaluación. Quisiera subrayar que la evaluación es una parte central del nuevo sistema de relación con las ONG que antes mencionaba, ya que serán obligatoriamente sometidos a evaluación todos los proyectos de más de 350.000 euros.

Estos dos elementos, consenso y calidad, nos están permitiendo abordar con garantías el muy considerable aumento de los fondos destinados a la AOD, que es el tercer punto del que les quería hablar. Como saben, el Gobierno tiene el compromiso de duplicar la cuantía de la Ayuda Oficial al Desarrollo a lo largo de la actual legislatura. La AOD crecerá del 0,24% a un 0,50% del PIB en el último presupuesto de esta legislatura. Obviamente, este crecimiento debe hacerse de forma escalonada. Hemos pasado de los 2.290 millones de euros de 2004, lo que representaba un 0,24% del PIB, a los 2.600 millones de euros en 2005, es decir el 0,31% del PIB, y a los 3.234 millones previstos para 2006, equivalentes al 0,35% del PIB. Llegaremos al entorno de los 5.000 millones en los presupuestos de 2008, lo que de acuerdo con las proyecciones más fiables supondrá un 0,5% del PIB al que me refería antes. Damos, además, así cumplimiento a los compromisos contraídos por la UE en la cumbre sobre financiación al desarrollo de Monterrey en 2002, y al propio consenso comunitario sobre la cooperación al desarrollo.

Estamos pues ante un máximo histórico absoluto, que responde a la profunda apuesta por la solidaridad con los más desfavorecidos de la sociedad española.

Este aumento de recursos potencia indudablemente toda la acción de la Agencia. Pero, antes de entrar en un análisis detallado geográfico y sectorial de las actividades de aquélla, quisiera referirme a un ámbito de actuación de la AECI con entidad propia: la política de cooperación cultural.

Tres dimensiones diferenciadas resumen bien esta política:

- La proyección internacional de la expresividad y la pluralidad cultural de nuestro país.
- El convencimiento de que la cultura debe contribuir a fomentar relaciones equitativas, igualitarias y encaminadas al enriquecimiento mutuo.
- La necesidad de profundizar en la lucha contra la pobreza y la inequidad desde la acción cultural.

Estos planteamientos llevan consigo una renovación del enfoque de los instrumentos de cooperación académica internacional y, especialmente, las becas y los programas de cooperación interuniversitaria, más amplios y basados en la capacitación de recursos humanos para la gestión cultural al servicio del desarrollo. Esto se ha traducido en una mayor duración de las becas de investigación en España y su mejor dotación económica.

Por otro lado, estamos consolidando los centros culturales con el objetivo de disponer de al menos un centro cultural en todos los países iberoamericanos, de acuerdo con las prioridades del Plan Director.

Quisiera detenerme ahora brevemente en el reparto geográfico y sectorial de nuestra ayuda. En términos generales, hemos impulsado nuestra cooperación con los países menos avanzados, situados en África subsahariana, sin que los receptores tradicionales de ayuda al desarrollo española —América Latina y el Magreb— se hayan visto postergados en lo más mínimo. Antes al contrario, como vamos a ver, también ha aumentado la cooperación con ellos. El aumento de los recursos destinados a cooperación es lo que ha permitido satisfacer estas exigencias.

Este "giro a África" de la cooperación española fue una de las principales apuestas del inicio de la legislatura y ya está dando sus frutos. Así, la cooperación con África Subsahariana pasó de repre-

sentar el 13% en 2003 al 19% en 2006 de la ayuda bilateral española, lo que para la AECI ha supuesto triplicar su presupuesto dedicado a esta región, llegando este año a los 90 millones de euros. Este porcentaje nos acerca también considerablemente a cumplir el objetivo señalado en el Plan Director, de destinar al menos un 20% de la cooperación a PMA. Además, estamos apostando por una mayor participación en los mecanismos de cooperación regionales africanos, tales como la Unión Africana, la Comunidad de Estados de África Occidental, y muy especialmente el NEPAD (Nueva Alianza por el Desarrollo en África).

Este nuevo impulso no se basa tan sólo en términos monetarios, sino en un creciente interés por la región, como demuestra el lanzamiento del Plan África. Querría reseñar también la apertura de tres nuevas oficinas técnicas de cooperación (Cabo Verde, Etiopía y Malí) y los diferentes viajes de la Secretaría de Estado, del ministro Moratinos y de la Vicepresidenta Primera del Gobierno en marzo de este año.

Como ya he dicho, la cooperación con América Latina también ha conocido un crecimiento notable. No puede ser de otra manera, pues el Plan Director nos impone el doble mandato de destinar al menos un 40% de la AOD bilateral a esa región, y de dirigir al menos el 70% de nuestra ayuda a los 23 países prioritarios de la cooperación española, diez de los cuales se encuentran en esa región. Este año hemos alcanzado un máximo histórico, con más de 600 millones de euros de AOD total española, de los que 122 millones corresponden a la AECI.

Hoy más que nunca creemos justificado este esfuerzo ya que, so capa del aumento de ayudas a los PMA, la comunidad internacional está bajando la guardia en su esfuerzo de ayuda al desarrollo en América Latina. España viene defendiendo en el ámbito internacional —y, finalmente, para nuestra satisfacción, así ha sido reconocida por la UE— la necesidad de continuar apoyando a los países de renta media, que esconden tras sus estadísticas grandes bolsas de pobreza y trágicas situaciones de desigualdad en la población.

Nuestra cooperación con Iberoamérica trabaja en tres ámbitos, que responden a los Objetivos Estratégicos del II Plan Director:

- Fortalecer la gobernabilidad democrática, particularmente para que los sistemas sean más representativos, ampliando las

oportunidades de participación para todos y mejorando los cauces del diálogo social.
- Cohesión social: mejorar las políticas públicas para que todos —y especialmente los sectores excluidos como los pueblos indígenas y afro-latinoamericanos— tengan pleno acceso a los servicios sociales básicos.
- Fortalecimiento del tejido socioeconómico: aumentar las oportunidades económicas y de empleo para el conjunto de la sociedad.

Nuestro compromiso con el Magreb y el Mediterráneo se ha visto reflejado en un incremento de nuestro presupuesto en torno a un 30% en los dos últimos años. De estas dos áreas, el Magreb es cualitativa y cuantitativamente la más importante, beneficiándose de un aumento superior al 15% en cooperación bilateral, que ha ido mayoritariamente a Marruecos y, en segundo término, a Mauritania. En Oriente Próximo, destaca nuestra cooperación con los Territorios Palestinos, que ha aumentado en un 40% en los dos últimos años.

El análisis geográfico quedaría incompleto sin una mención a las actividades de la AECI en Europa Oriental, en la zona de los Balcanes y, sobre todo, a Asia. En esta región, la cooperación española está centrando sus actuaciones en tres ejes: el cumplimiento de los objetivos de desarrollo del milenio y la lucha contra la pobreza, el apoyo a los procesos de transformación económica y social, y el compromiso con el mantenimiento de la paz y estabilidad en la región, apoyando los procesos de paz, de reconstrucción, de transición democrática y de consolidación de Estados. El total de ayuda de la AECI a la región prevista para 2006 es de 42,6 millones de euros.

Atendiendo ahora a la distribución sectorial de las actividades de la AECI, quisiera subrayar de nuevo que el eje principal de la política de cooperación es la lucha contra la pobreza. Para ello, la cooperación española se ha fijado el objetivo de destinar el 20% de la ayuda a la dotación de servicios sociales básicos. En concreto, la educación recibe el 14,8%; principalmente, la educación primaria supone una apuesta fuerte a través de la llamada Iniciativa de Vía Rápida de Educación para Todos (conocida por sus siglas en inglés, EFA-FTI), en la que España se ha convertido en uno de los principales socios. También gobierno y sociedad civil son sectores de gran

importancia, alcanzando el 12,3%. El sector género crece, por su parte, un 76,5% desde el año 2004.

Me gustaría hacer una especial mención al sector de la salud y al compromiso español con el Fondo global de lucha contra el SIDA, la tuberculosis y la malaria. La aportación española en el año 2006 ha sido de 50 millones de euros, de los cuáles aproximadamente el 60% se destina a la lucha contra el SIDA, y cuyas actividades se centran muy particularmente en África. Continuando una tendencia al alza, están previstos 100 millones de dólares para el año que viene.

Pues bien, esta mejora de la calidad y cantidad de la que estoy hablando encuentra también su claro reflejo en la política de ayuda humanitaria y de emergencia que lleva a cabo la AECI.

Quiero comenzar recordando que el compromiso del Plan Director respecto a la ayuda humanitaria es alcanzar para el año 2008 el 7% de la AOD bilateral de la AECI. Creemos que, con toda probabilidad, el compromiso será cumplido en 2006. En efecto, si en 2004 el presupuesto de ayuda humanitaria no alcanzaba los 15 millones de euros, dos años después manejamos un presupuesto que supera los 50 millones de euros, lo que representa haber multiplicado por tres la cifra en dos años. En los dos últimos años, la AECI ha organizado 12 operaciones de ayuda humanitaria fuera de nuestras fronteras.

Sin embargo, tal vez más importante que el aumento en cantidad es el alineamiento de la Agencia con las buenas prácticas internacionales, plasmado en la asunción de los compromisos del “Good Humanitarian Donorship”, y el refuerzo en medios humanos y materiales de la AECI en este sector. El Departamento de Ayuda Humanitaria y de Emergencia ha pasado de cinco personas a once, y además la AECI cuenta ya con un almacén logístico en la Base Aérea de Torrejón de Ardoz.

Hemos mejorado además nuestra coordinación con los cada vez más numerosos actores humanitarios nacionales y con las agencias de Naciones Unidas con responsabilidad en este tema, para las que hemos aumentado nuestras aportaciones. En esta línea, España ha apoyado con una contribución de diez millones de dólares la constitución por Naciones Unidas del Fondo Central de Reservas de Emergencia, lo que nos sitúa como séptimo donante mundial.

El cuarto y último elemento característico de nuestra política actual de cooperación es la apuesta, en consonancia con el resto de

la política exterior del Gobierno, por un multilateralismo activo, selectivo y estratégico.

España no sólo está incrementando sus aportaciones a los organismos internacionales de desarrollo, sino que quiere participar en los procesos de reflexión que en estos foros se llevan a cabo. Este aspecto multilateral de nuestra cooperación no se restringe al ámbito de las organizaciones internacionales "clásicas", sino que se extiende a las nuevas formas de cooperación internacional como los fondos fiduciarios globales a los que me refería antes.

Hemos reforzado considerablemente nuestra cooperación con las principales agencias de Naciones Unidas, fundamentalmente gracias a la firma de sendos acuerdos marco con el PNUD y el Fondo de Naciones Unidas para la Población. Ello nos permite una colaboración más estructurada y duradera, amén de la celebración de comisiones mixtas, en algunos casos por primera vez. Por mencionar el caso más significativo, está previsto que en el año 2006 España supere los cincuenta millones de euros en aportaciones económicas al PNUD y sus diferentes programas.

Éste es, a grandes líneas, el panorama de la política española de cooperación al desarrollo. Incluye sin duda grandes logros y avances pero no les oculto que existen también importantes retos por delante. Creo que se trata fundamentalmente de dos: seguir avanzando en la coherencia de políticas y la reforma de la AECI.

Más allá de lo que sucede con la AOD, determinadas políticas, como la comercial, la agrícola, la financiera (por la deuda externa) y la de inmigración, tienen que ver con el desarrollo de los pueblos y países del Sur. También tiene que ver con el desarrollo la menor o mayor responsabilidad social de las empresas españolas que invierten en el exterior, muy particularmente en América Latina. La inversión extranjera directa, el acceso a los mercados comerciales y financieros internacionales, las remesas de inmigrantes, son factores de desarrollo tan o más efectivos en muchas ocasiones que la propia ayuda.

Es más, ésta alcanza mayor impacto cuando es capaz de constituirse en estímulo para desencadenar otras fuentes de ingreso, más dependientes de las propias capacidades del país en desarrollo que del apoyo de los donantes. Éstos, pues, deben centrar su acción no sólo en aportar mayores cantidades de AOD, sino en coordinar muy

diversas políticas, de forma que decisiones que responden a nuestros intereses legítimos no anulen el esfuerzo de la cooperación.

Se impone, por tanto, seguir avanzando en una política de cooperación que tenga en cuenta todos estos extremos. Esta política queda recogida en el Plan Director, que orienta no sólo la actividad de la AECI o del MAEC, sino de toda la Administración española. Precisamente, en el seno del Consejo de Cooperación se ha constituido un grupo de trabajo sobre coherencia de políticas encargado de consensuar un documento al respecto. Además, el Consejo elaborará un informe anualmente sobre el cumplimiento del principio de coherencia en las actuaciones realizadas por los distintos organismos de la Administración General del Estado. Será sin duda la praxis y los resultados de nuestra cooperación los que nos permitan saber si estamos cumpliendo con éxito esta tarea de buscar la coherencia en nuestras actividades. Quisiera, no obstante, señalar el avance que para la coherencia de políticas ha supuesto la reorientación del Fondo de Ayuda al Desarrollo sustanciada en la inclusión en la última Ley de Presupuestos de una partida por importe de 330 millones de euros para programas de desarrollo y fondos fiduciarios internacionales con cargo al FAD cuya iniciativa corresponde al MAEC. Se confirma así una tendencia de reducción del peso de los créditos FAD en la AOD española y, por consiguiente, un aumento de la ayuda no reembolsable.

Querría terminar con unas breves pinceladas sobre la reforma de la AECI. Hoy por hoy, está lejos de cubrir las necesidades de programación, evaluación, coordinación, interlocución, etc., que tendremos en los próximos años con el incremento previsto de AOD.

Hemos dado ya algunos pasos para la homogeneización de la pluralidad de estatutos laborales diferentes y para el tan necesario aumento de la plantilla, tanto en el exterior como en servicios centrales. Existe, además, un proceso de reflexión interna sobre la reforma, encabezado por un Comisionado del Gobierno, pero en cualquier caso, el paso a una verdadera agencia de desarrollo internacional, capaz de actuar con agilidad y flexibilidad, como demanda una AOD eficaz, vendrá dado por la adecuación de la AECI a lo previsto en la nueva Ley de Agencias y en particular por el contrato de gestión que deberá suscribir con el Estado.

Como suele decir la Secretaría de Estado, en materia de cooperación nunca se puede estar satisfecho, pero creo que nos estamos moviendo en la buena dirección y, sobre todo, que estamos haciendo todo lo necesario, aunque nunca sea suficiente, para encauzar a través de la política de cooperación al desarrollo el enorme caudal de generosidad hacia los más desfavorecidos que nuestra sociedad tantas veces ha mostrado.

SEGUNDA PARTE
REFLEXIONES Y ANÁLISIS SOBRE ACCIÓN HUMANITARIA

I. NUEVOS RETOS PARA LA ACCIÓN HUMANITARIA EN UN MUNDO COMPLEJO[1]

Jesús A. Núñez Villaverde*

Desde la perspectiva de la acción humanitaria, los años 2005 y 2006 constituyen un período que seguramente pasará a la historia por el alto número y gravedad de los desastres, más o menos naturales, ocurridos: desde el impacto provocado por el Tsunami, con el que se despidió 2004, hasta un proceso de cambio climático que se ha ido haciendo cada vez más evidente, con tragedias como las asociadas con huracanes (*Stan*, *Beta*, *Gamma*, *Katrina*...) o terremotos (como el de Cachemira). Si éstas fueron crisis relativamente conocidas, peor suerte tuvieron quienes se vieron sumidos en otras que ni siquiera llegaron a merecer la atención de los medios de comunicación occidentales ni, peor aún, de los actores (estatales y no estatales) capacitados para paliar o evitar sus efectos. Este rosario de malas noticias volvió a dejar a la luz algunas de las limitaciones del sistema internacional de respuesta a los desastres e hizo más patente la urgencia de su fortalecimiento.

Por lo que respecta a los conflictos armados (y sobre un trasfondo inalterable marcado por Iraq, Afganistán y el conflicto ára-

* Codirector del Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria (IECAH).

1. El presente texto es una reelaboración de algunas ideas del mismo autor recogidas en el **II Informe del Observatorio de Acción Humanitaria** sobre *La acción humanitaria en 2005: un año de desastres naturales... y mucho más*, IECAH, diciembre de 2006.

be-israelí) el período analizado ha tenido como eje de especial interés la guerra en Darfur (Sudán). Se trata de una situación a la que la comunidad internacional hace mucho tiempo que no ha sabido o no ha querido dar adecuada respuesta y que se ha ido agravando con el tiempo. En ninguno de los escenarios citados hasta aquí cabe hablar de mejora de la situación en la que vive el conjunto de la población afectada. Tampoco se han cumplido las expectativas globales de mayor seguridad y desarrollo de unos territorios afectados por una violencia estructural que desmiente a diario los discursos y las actuaciones de quienes promueven la mal llamada "guerra contra el terror". Con todas las dudas que siempre plantea un cálculo preciso del número de víctimas de estos conflictos violentos y del grado de deterioro de su situación humanitaria, todo indica que ambas variables no han hecho más que empeorar a lo largo de este tiempo.

Marco general de los principales actores

Mientras tanto, el escenario global de las relaciones internacionales sigue mostrando, a pesar de que cada vez se hacen más visibles los errores de la estrategia liderada por Estados Unidos en el marco de la "guerra contra el terror", la falta de voluntad para articular un concepto operativo de comunidad internacional que actúe eficazmente para gestionar las crisis actuales y, sobre todo, para prevenir la emergencia de otras nuevas. Por un lado, Washington sigue empeñado en consolidar su liderazgo mundial, en el intento de hacer del siglo XXI el siglo de Estados Unidos. En su carrera por alcanzar tal estatus no tiene inconveniente en despreciar, tanto los mecanismos multilaterales que no se subordinen a sus dictados, como incluso los marcos que definen el Estado de derecho, prefiriendo establecer alianzas no siempre deseables con otros regímenes escasamente preocupados del bienestar y la seguridad de sus propias poblaciones.

Por otro, la Unión Europea —que podría imaginarse como un actor más proclive a los enfoques multilateralistas, preventivos y no militaristas— se encuentra sumida en un profundo bache que bloquea, a día de hoy, cualquier avance en su afán de lograr "una Europa segura en un mundo mejor". Tras el rechazo de franceses y holandeses al Tratado Constitucional, la Unión ha quedado a la

espera de que un nuevo ciclo electoral en 2007, propicie en algún momento la emergencia de nuevos líderes que apuesten por la causa europea, sin que nada garantice que tal posibilidad llegue a concretarse en el inmediato futuro. En esa situación, los intentos por conformar una plataforma multilateral de acción exterior y de política de seguridad siguen chocando en demasiadas ocasiones con los intereses particulares de algunos de los Estados miembros, en perjuicio tanto del propio proceso de construcción europea como, principalmente, de las víctimas que no siempre reciben la atención debida.

Por su parte, la ONU continúa en una posición de marginación, como resultado de su intento por cumplir con su propia Carta fundacional. Ya desde que se inició en 2003 la actual guerra contra Iraq, la Organización viene sufriendo una clara exclusión, que ha vuelto a situarla en los márgenes del sistema internacional, sin que haya esfuerzos suficientes para evitar ese ostracismo al que Washington (y otros, de manera menos visible) parece haberla condenado nuevamente. En esas condiciones, se reducen drásticamente las posibilidades de reforma del propio organismo, como se ha visto con nitidez en la primera Conferencia de Revisión de los Objetivos de Desarrollo del Milenio de septiembre de 2005. La consecuencia inmediata de ello es que los asuntos mundiales —sea en el ámbito de la seguridad, en el de la cooperación al desarrollo o en el de la acción humanitaria— quedan en manos de los más poderosos que, obviamente, tienden a actuar en función de sus propios intereses nacionales. Esto desemboca, como hemos tenido ocasión de comprobar en tantas ocasiones, en que en unos casos se movilicen determinadas capacidades, en tanto que en otros se opte por la más absoluta pasividad.

En ese contexto, volvemos a percibir con preocupación el riesgo que supone la instrumentalización de la cooperación al desarrollo y la ayuda humanitaria, más orientadas en función de los criterios de política exterior y de seguridad que alineadas según los principios que deben activar la respuesta ante los desastres y los conflictos violentos. Aunque resulte obvio insistir en la obsolescencia de los esquemas imperantes durante la guerra fría —basados en la seguridad de los Estados, en la acumulación armamentística y en el modelo de disuasión—, no llega a producirse el necesario cambio de paradigma hacia la seguridad humana —lo que implicaría optar por

mecanismos preventivos, multilaterales y no militaristas—. En esas condiciones, el escenario mundial parece retrotraernos a períodos que parecían ya superados, en los que se reabre la puerta a modelos que apuestan más por la confrontación ("o conmigo o contra mi"; "choque de civilizaciones") que por la búsqueda de soluciones a problemas comunes que castigan a un alto porcentaje de la población mundial al más puro ostracismo.

A pesar de estas inquietantes tendencias, no todo ha sido oscuridad, sin embargo, en el dibujo que cabe perfilar de esta etapa. Aunque sea colándose entre los resquicios que ofrece el modelo dominante, algunos conceptos como la prevención, la preparación y la gestión de riesgos, parecen irse abriendo paso. En estos dos últimos años se celebraron varias reuniones y conferencias internacionales que, de un modo u otro, avanzaron propuestas en este sentido. Así, por citar algún ejemplo significativo, en el marco de la convocatoria de la Asamblea General de Naciones Unidas para analizar la marcha de los Objetivos de Desarrollo del Milenio —que conmemoraba simultáneamente el sexagésimo aniversario de la ONU—, se incluyó el principio de "responsabilidad de proteger" en su resolución final, y se decidió la creación de una Comisión de Consolidación de la Paz —que comenzó sus trabajos en el mes de diciembre de 2005— y de un Consejo de Derechos Humanos, que sustituía a la desprestigiada Comisión de Derechos Humanos. Por otra parte, la Conferencia Internacional para la Reducción de Desastres, celebrada en Kobe (Japón) a primeros de ese mismo año, aprobó la llamada Declaración de Hyogo que insta a los gobiernos y otros actores a aumentar los esfuerzos de prevención.

Conflictos armados sin tregua

Volviendo la vista a los conflictos armados y a la violencia organizada, nada indica que 2005 y 2006 puedan ser considerados años históricos. En ese período no se ha producido ningún cambio sustancial en lo que ya venía definiendo el panorama de la seguridad internacional en años anteriores, ni en lo que respecta a la finalización de alguno de los conflictos más representativos de la década actual, ni al arranque de otros nuevos, ni, lo que es peor, a la puesta

en marcha de nuevos mecanismos o esquemas de tratamiento de la violencia por parte de la comunidad internacional.

Tal como recogen las estadísticas al uso,[2] en el período se contabilizaron un total de 21 conflictos armados, lo que refleja un ligera mejora con respecto a los 25 del año precedente. De ellos, África (con nueve) y Asia (con siete) marcan la pauta que siguen Oriente Medio (con dos), América (con dos) y Europa (con tan sólo el que afecta a Chechenia). A estos focos de preocupación hay que añadir, necesariamente, otros 56 escenarios de tensión, que en cualquier caso se pueden subdividir entre los 23 calificados como de alta tensión —y que son susceptibles de convertirse en conflictos armados abiertos a corto o medio plazo— y los 33 restantes —en los que dicha probabilidad es menor, aunque notable—. Es altamente negativo que el 45% de dichos focos de tensión se localicen en África, continente caracterizado por numerosos rasgos negativos también en otros terrenos, y no menor el hecho de que el 20% lo hagan en Europa y Asia Central, mientras que Asia supone el 16% del total, América el 12% y Oriente Medio el 7%.

Aunque la tendencia registra un ligero movimiento a la baja, hay que tomar en consideración, por un lado, que no siempre se manejan los mismos conceptos para calificar a un estallido de violencia como conflicto armado o como escenario de tensión, lo que lleva a diferencias apreciables entre las distintas fuentes preocupadas por estas cuestiones. Por otro, aunque el grado de violencia pueda ser distinto en unos casos con respecto a otros más agudos, tenemos que seguir concluyendo necesariamente que el nivel de violencia organizada apenas se ha modificado con respecto al que se daba en las largas décadas de la guerra fría. Esto supone que, junto con los desastres y catástrofes que se producen en diferentes regiones del planeta, se mantiene un alto nivel de inseguridad e inestabilidad que repercute muy negativamente en amplias capas de la población mundial, sin que acabado 2006 se perciba ningún punto de inflexión significativo con respecto a lo ya visto hasta entonces.

---

2. En lo que sigue se hace referencia a los datos aportados por la Escola de Cultura de Pau en su informe anual *Alerta 2006! Informe sobre conflictos, derechos humanos y construcción de paz*, Barcelona, Icaria Editorial, 2006.

Los principales focos de atención mediática han estado, como en años anteriores, en Iraq, en Afganistán y en el conflicto árabe-israelí, con la emergencia de Darfur como hito especial a considerar. Esto, en sí mismo, supone ya un tratamiento desigual con relación al resto de los escenarios de violencia, no sólo en términos de atención de los medios y de la opinión pública mundial, sino, más alarmante aún, en relación con los esfuerzos de la comunidad internacional para intentar ponerles fin. La sensación general, tan evidente hoy como antes, es que no hay una voluntad manifiesta por solucionar este tipo problemas, sino que la comunidad internacional parece conformarse con gestionarlos de tal manera que no afecten a los intereses vitales de los Estados más poderosos. De este modo se explica que en determinados casos pueda producirse una intervención, incluso militar —en un contexto en el que se va reduciendo paulatinamente la apuesta por poner en marcha grandes operaciones de paz, al estilo de las aprobadas en la década pasada—, mientras que en otros se prefiera mantenerse al margen de cualquier implicación directa.[3]

En el caso de Iraq, la situación no ha hecho más que empeorar, tanto en lo que afecta a la inseguridad que se ha adueñado del país desde el arranque de la actual guerra, en marzo de 2003, como al subdesarrollo que condena a la mayoría de la población iraquí a niveles de bienestar más bajos de los que tenían bajo la dictadura de Sadam Husein. A finales de 2006 las señales de alarma ya eran tan evidentes que es difícil evitar la idea de que ya se ha iniciado una guerra civil, con un escenario atomizado en el que nadie —lo que incluye a las tropas extranjeras lideradas por Estados Unidos— logra imponerse a los demás contendientes. En esas circunstancias, ni las elecciones presidenciales —que situaron a un kurdo, Jalal Talabani, a la cabeza del Estado— ni las legislativas -que confirmaron las previsiones de un liderazgo shií, aunque sin llegar a controlar todos los resortes del poder- han permitido modificar las tendencias desestabilizadoras que

3. Sirva como indicación de lo dicho que, como señala el citado Informe *Alerta 2006!*, durante el período 2002-05 el Consejo de Seguridad de la ONU únicamente emitió una resolución específica sobre 11 de los 32 conflictos armados identificados en esa etapa.

se venían anunciando desde el arranque de la desventura propiciada por un presidente estadounidense que terminó el año con niveles de aceptación pública muy bajos.

Más aún, la actitud belicista adoptada en general por Estados Unidos (especialmente visible en Iraq) es percibida, tal como muestran los estados de opinión realizados durante el año, como altamente desestabilizadora en sí misma, lo que incluso ha llevado a algunos a identificar a la superpotencia como una amenaza para la seguridad mundial, no sólo desde la óptica de muchos países árabo-musulmanes sino también desde la que se manifiesta en otros de la órbita occidental. Mala noticia, en definitiva, no sólo para Washington sino también para quienes entienden que, dadas sus capacidades e influencia, la orientación de su esfuerzo repercute muy directamente, para bien o para mal, en el nivel de seguridad y de desarrollo del planeta.

Afganistán, de la mano de un debilitado presidente Hamiz Karzai, se ha convertido en el único *narcoestado* del planeta apoyado por la comunidad internacional, tanto financiera como militarmente. Al contrario de lo que apuntaban las previsiones más optimistas, el país no sólo no ha logrado convertirse en una democracia —fracaso que comparte con su vecino iraquí— sino que ni siquiera ha logrado estabilizarse. Por el contrario, ya en 2005 era evidente que los talibán y otros grupos que escapan al débil control que Karzai trata de ejercer, estaban en condiciones de controlar determinadas partes del territorio, sin que sus líderes hubieran sido detenidos ni eliminados, y sin que bastara la implicación militar exterior para mejorar la situación.

Entretanto, la población afgana sigue viviendo en condiciones que nada tienen que envidiar a la etapa en que los talibán ejercían el poder en Kabul. Con una economía basada fundamentalmente en el cultivo de la amapola opiácea, Afganistán sigue sin ofrecer síntomas de acercarse al final de un túnel en el que lleva inmerso desde hace décadas. La actuación de potencias extranjeras, con Estados Unidos y la OTAN implicados muy directamente, no parece apuntar a un futuro más esperanzador, en una zona marcada por la inestabilidad y la marginación de un importante volumen de población desasistida de un país que cumple por desgracia todas las características que definen a un “Estado frágil”.

Muy similar es el balance general de Oriente Próximo, especialmente en lo que hace referencia al núcleo del conflicto que enfrenta a los israelíes con sus vecinos palestinos. La emergencia de Mahmud Abbas como nuevo líder palestino se vio, ya desde el inicio de 2005, contrarrestada por la victoria en las elecciones municipales de sus rivales del Movimiento de Resistencia Islámica Hamas, prefigurando el escenario que se concretaría ya en 2006 con la victoria de este mismo grupo en las elecciones legislativas. Con un proceso de paz inexistente —a pesar de apariencias engañosas, como la supuesta retirada israelí de la franja de Gaza ejecutada durante el mes de agosto de 2005— la estrategia de ahogo creciente por parte israelí ha provocado que durante todo este tiempo se vuelva a hablar en los Territorios Palestinos de crisis humanitaria y de necesidad de ayuda de emergencia y alimentaria. Ésta es la consecuencia de una sistemática negación de toda posibilidad de diálogo, y mucho menos aún de negociación, que ha desembocado en altísimos niveles de deterioro de las condiciones de vida de los palestinos de los Territorios (con niveles de pobreza que afectan a un 60% de la población, con tasas de paro que superan también ese porcentaje, y con una caída en la renta per cápita de al menos un 40% con respecto a la que se registraba hace tan sólo diez años).

Mientras tanto, la violencia se multiplica como resultado combinado de la falta de voluntad israelí por ceder en aspectos sustanciales para lograr una paz que nunca podrá ser alcanzada por las armas, y la opción tomada por diferentes grupos palestinos, enfrentados tanto a los israelíes como entre ellos mismos, al insistir en una vía que no les reportará ninguna ventaja en términos políticos ni de bienestar socioeconómico. Al igual que ocurre en los otros casos mencionados más arriba, se impone una nítida percepción de que todo lo que estaba mal en su inicio empeoró todavía más al cerrarse 2006, y sin atisbo alguno de mejora o de solución a corto plazo.

Darfur no es solamente una tragedia en sí misma, sino que sirve de contrapunto inquietante a una de las pocas buenas noticias registradas en 2005, con la firma en el mes de junio del acuerdo de paz entre el gobierno central y los principales grupos rebeldes del Sur, en el marco del conflicto armado que llevaba abierto desde hacía más de veinte años. La muerte en julio de 2005 del vicepresidente sudanés y antiguo líder del principal grupo de oposición al gobier-

no, John Garang, supuso un duro golpe para los intentos de normalización, que trataban de poner fin a un conflicto que había provocado al menos dos millones de muertos y cuatro millones de refugiados y desplazados. Aunque cabe decir que el proceso no ha descarrilado en su totalidad, el agravamiento de la situación en Darfur, con decenas de miles de muertos y una violencia alimentada incluso desde el Gobierno de Jartum, reduce enormemente las esperanzas de ver a Sudán fuera de la lista de conflictos armados en el inmediato futuro.

La tragedia diaria para la población de esta región sudanesa se ve acentuada aún más por la inoperancia de una Unión Africana que apenas ha logrado desplegar unos 7.000 efectivos militares en un territorio de mayor extensión que Francia, y la intransigente negativa del gobierno central a permitir el despliegue de *cascos azules* de la ONU. Darfur terminó 2006 como una herida abierta que muestra, por una parte, los enormes obstáculos que aún quedan para superar las resistencias de algunos gobiernos a permitir la injerencia en sus asuntos internos y, por otra, la inoperatividad de la ONU, enfrascada durante gran parte del año en un debate estéril para determinar si lo que ocurría sobre el terreno podía ser calificado como genocidio.

Mecanismos de respuesta insuficientes

Aunque evidentemente no deban ser éstos los únicos conflictos merecedores de la atención de los analistas, son suficientes para ofrecer elementos de reflexión que permiten trazar un perfil ajustado de la respuesta de la comunidad internacional y de los gobiernos nacionales más sobresalientes. Lo que pone de manifiesto la manera de enfocar la actuación ante los desastres naturales y la violencia organizada es, por encima de cualquier otra consideración, que las respuestas siguen resultando inadecuadas.

En primer lugar, se constata que la agenda internacional de seguridad sigue dominada por el discurso liderado por la actual administración estadounidense en torno a la "guerra contra el terror"; de tal modo que cualquier otro enfoque alternativo aparece, en el mejor de los casos, como marginal y en una posición notoriamente menor en cuanto a sus posibilidades a corto plazo de reemplazar a la primera. Guiados por ese modelo, en el período analizado se hizo

más aguda la percepción de que sus promotores comienzan a percibir en parte los resultados adversos de sus postulados ideológicos, pero están atrapados en un discurso y una práctica política que no les deja espacio para la rectificación, en la medida en que interpretan que todo cambio equivaldría a una derrota sin paliativos. Su visión, esencialmente unilateralista y militarista, les lleva a concentrar su atención apenas en el terrorismo internacional y la proliferación de armas de destrucción masiva —amenazas reales, pero no las únicas que se deben contemplar—, relegando al olvido (o incluso negando su existencia) a otras no menos preocupantes como las representadas por el incremento de las desigualdades, de la exclusión, del deterioro medioambiental o las pandemias que cercenan incesantemente vidas humanas en muchos lugares del planeta.

En segundo lugar, a ese olvido se añade el que la estrategia dominante tampoco soluciona los problemas en los que está concentrada —sea la proliferación de armas nucleares en Corea del Norte o —mañana— en Irán; o el peligro que representa una Al Qaeda que sigue mostrando una alta capacidad operativa en diversos escenarios, empezando por Iraq y continuando por ciudades como Londres (7 de julio de 2005). En resumen, lo ocurrido no ha servido para que los líderes de este enfoque reactivo y condenado al fracaso reconsideren sus planteamientos a favor de una seguridad humana y una estabilidad estructural que deberían ser los pilares básicos de un paradigma que sustituya al heredado de la guerra fría.

En tercer lugar, la concentración del esfuerzo en esa dirección está provocando efectos negativos tan determinantes como la instrumentalización de la política de cooperación al desarrollo, e igualmente de la acción humanitaria, retrocediendo a las primeras etapas de la guerra fría, cuando apenas eran consideradas como meros apéndices secundarios de una política exterior y de seguridad empeñada en asegurarse aliados y socios en la confrontación contra los adversarios (antes la Unión Soviética y quienes cuestionan hoy el modo de actuar de la única superpotencia mundial existente en su insostenible "guerra contra el terror"). En esa línea, y sin que nunca hayan llegado a materializarse los "dividendos de la paz" de los que se hablaba a principios de la década pasada, nos situamos ante un panorama en el que el gasto militar mundial vuelve a alcanzar los niveles de la guerra fría (con una previsión de 1,03 billones de dóla-

res, de los que Estados Unidos absorbe prácticamente la mitad). Por el contrario, como ya se constató con total crudeza en la ya citada Conferencia de Revisión de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, la comunidad de donantes sigue muy lejos de atender a los compromisos adquiridos, y así se entiende que los volúmenes de ayuda al desarrollo apenas remontan más allá de un magro 0,25% del PIB de los países miembros del Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE.

No puede extrañar que éste sea el panorama de un tiempo en el que se sigue a la búsqueda de un modelo alternativo al que dominó la guerra fría. Estados Unidos comprueba, sin por ello reaccionar, que el camino emprendido tras el 11-S ya está mostrando sus limitaciones y sus consecuencias contraproducentes, entre las que no son menores las violaciones y recortes del marco de derechos que definen a los Estados democráticos y sin que, por otro lado, su seguridad sea hoy mayor que antes de dicha fecha. La Unión Europea, por su parte, atraviesa uno de sus peores momentos, en medio de la parálisis general de su proceso de construcción institucional, sin una política exterior y de seguridad propiamente comunitaria y, por tanto, incapacitada para liderar una estrategia distinta a la que emana de Washington. Aunque sus propuestas en este terreno vayan en la línea de potenciar el multilateralismo y sus capacidades, para contribuir decisivamente a la mejora de los niveles de seguridad y bienestar de quienes la rodean (en su afán por convertir en realidad su lema de llegar a ser "una potencia civil con capacidades militares al servicio de la prevención de los conflictos y la gestión de crisis"), pocos elementos reales han podido añadirse en estos últimos dos años a esta sentida aspiración.

Por lo demás, China continúa quemando etapas en su ascenso a la categoría de potencia emergente y, siguiendo en cierta forma el modelo que antes ya ensayó Japón, comienza a utilizar su potencial económico en el terreno de la ayuda al desarrollo, para ganarse aliados y para garantizar, a día de hoy, el suministro de todas aquellas materias primas que le permitan alcanzar esa posición. Rusia, por su parte, no deja de insistir en su propia interpretación de lo que significa el modelo democrático y de economía de mercado, lo que supone una creciente preocupación para los territorios más inmediatos de su órbita, sin que en el terreno internacional parezca estar

dispuesto a liderar ningún intento de enfocar la construcción de la paz, la prevención de los conflictos violentos, la cooperación al desarrollo o la acción humanitaria por vías distintas a las que ha aprendido en su historia más reciente.

En definitiva, mientras la ONU sigue maniatada para llevar a cabo su propia reforma, y aumenta su marginación, no se percibe en el horizonte ninguna señal de los actores más relevantes —con Estados Unidos a la cabeza— para modificar sustancialmente las bases del modelo vigente de gestión de los asuntos mundiales. Finalizado 2006, puede afirmarse que el paradigma de la seguridad humana no ha desaparecido, como tampoco lo ha hecho el que apuesta por un enfoque preventivo que trate de adelantarse al estallido de la violencia, o el que entiende que la seguridad propia depende siempre en última instancia de la seguridad de los demás. En todo caso, el año terminó sin que estos planteamientos lograsen arrinconar a los que apuestan por la respuesta reactiva, unilateral y militarista.

Fondo de pantalla para la acción humanitaria

Es con este fondo de pantalla con el que debe contar la comunidad de actores humanitarios, para entender las claves que definen la época actual, para identificar su margen de maniobra, y para orientar sus siempre limitadas capacidades hacia la asistencia y protección de las víctimas de los desastres y los conflictos violentos, sin olvidar su imprescindible labor de testimonio sobre unas situaciones que exigen respuestas más eficaces de los principales actores internacionales (gobiernos nacionales y organismos internacionales, con las empresas multinacionales como referente cada vez más obvio).

Las páginas que siguen pretenden, al menos en parte, ir iluminando ese camino.

II. LOS RETOS DEL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO

José Luis Rodríguez-Villasante y Prieto*

Consideraciones generales

Introducción

Hay que partir críticamente, como lo hace J-L. Blondel, de la constatación del abuso del término "*humanitario*" en la actualidad. Hay una política humanitaria, una intervención militar humanitaria, y se ha llegado a hablar de una "*guerra humanitaria*" en la intervención de la OTAN en Kosovo durante 1999. Adam Roberts advierte que un número destacable de gobiernos, organizaciones y personas se han subido al tren humanitario, que corre el peligro de hundirse bajo ese peso.

Pero, evidentemente, la acción humanitaria está íntimamente unida al Derecho Internacional Humanitario y a determinados principios jurídicos fundamentales, declarados "intransgredibles" por el Tribunal Internacional de Justicia.

Lo humanitario significa, por otra parte, el esfuerzo del derecho y de la actividad de los agentes humanitarios para proteger al ser humano y su dignidad en todas las circunstancias, particularmente en las más difíciles y urgentes. Carrillo Salcedo nos dirá que existen tres ramas del Derecho Internacional que han nacido para la protección de la dignidad humana: el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, el Derecho Internacional Humanitario y el Derecho Internacional de los Refugiados.

* Director del Centro de Estudios de Derecho Internacional Humanitario de la Cruz Roja Española.

No debería pues ofrecer dificultades la distinción de la esfera humanitaria, de la dimensión política, militar, de seguridad o económico social.

Ahora bien, como ha escrito Raj Rana, el período posterior a la guerra fría se caracterizó por una creciente "militarización" de la acción humanitaria, desplegándose Fuerzas Armadas (en el marco de misiones de mantenimiento de la paz) con el objeto de realizar acciones humanitarias. La consecuencia fue la desaparición de la distancia entre acción política, acción militar y acción humanitaria. Una cuestión es que las Fuerzas Armadas y las organizaciones humanitarias deberían actuar de forma paralela, y otra creer que tienen los mismos objetivos. Porque, en efecto, existen claras diferencias entre la resolución política y militar de un conflicto y la acción dirigida a mitigar sus consecuencias sobre las víctimas, de forma que toda acción humanitaria debe regirse por los principios de imparcialidad, neutralidad e independencia, sin tener en cuenta decisivamente las consideraciones políticas y militares. En este sentido, conviene destacar que las Fuerzas Armadas están sometidas al Gobierno, que establece su marco de actuación y objetivos del empleo de la fuerza.

Para J-L. Blondel, la acción humanitaria, que se concreta en el ser humano y en la persona como centro de su preocupación, se refiere al "*esmero en que, respecto a cualquier hombre, se fije como objetivo fundamental de toda acción el bien del ser humano y la preservación de su dignidad*".

Médicos sin Fronteras ha denunciado frecuentes intentos estatales de utilizar la ayuda humanitaria para lograr apoyo para fines políticos y militares ("*granjearse los corazones y las mentes*" de la población civil), de forma que tal ayuda ya no se percibe como una acción independiente y neutral. Y desde el punto de vista del CICR, la defensa de una acción humanitaria independiente y neutral supone la exigencia de una clara diferenciación entre la referida acción humanitaria y la acción política y militar. La preocupación aumenta cuando se integra la actividad humanitaria de las Fuerzas Armadas en una planificación general militar y de seguridad, como parte de una estrategia para derrotar a un adversario o a un enemigo.

En el mismo sentido, Meinard Studer llega a las tres conclusiones siguientes:

- El objetivo primordial de las operaciones militares debe ser instaurar y preservar la paz y la seguridad, y contribuir así a una solución pacífica del conflicto.
- La meta de la acción humanitaria no es resolver el conflicto, sino proteger la dignidad humana y salvar vidas. Debería llevarse de manera paralela a un proceso político que, teniendo en cuenta las causas subyacentes del conflicto, procure alcanzar una solución política.
- Las organizaciones humanitarias deben preservar su independencia de decisión y de acción, a la vez que mantienen consultas estrechas con las Fuerzas Armadas.

La acción humanitaria en los actuales conflictos armados

Ahora bien, examinando los actuales conflictos armados, se confirman estas preocupaciones de los actores humanitarios. Y así, para las Fuerzas Armadas, las operaciones humanitarias se han convertido en una función básica, de manera que la ayuda a la población civil se considera un medio para la "multiplicación" o "protección de la fuerza". Algunos gobiernos tratan de "militarizar" la asistencia humanitaria, en un enfoque integrado de la gestión del conflicto armado, intentando incorporar a este planteamiento a las organizaciones humanitarias.

Finalmente, en las futuras intervenciones armadas se pretende que los militares puedan pasar de hacer la guerra a realizar operaciones de mantenimiento de la paz y a ejecutar acciones de ayuda humanitaria el mismo día y, en ocasiones, en la misma ciudad. Es decir, en frase muy citada del General Krulak, la guerra en tres manzanas: proporcionar ayuda humanitaria, mantener la paz y luchar en una batalla altamente letal en un mismo día y en tres manzanas de la misma ciudad.

Y, sin embargo, los actores humanitarios deben comprender la evolución de la doctrina militar relativa a las acciones no relacionadas con el combate, así como el desarrollo de las operaciones y objetivos de las Fuerzas Armadas, con quienes comparten el campo y lugar de trabajo.

Siendo realistas, hay que constatar que hoy las llamadas operaciones multidimensionales de consolidación de la paz pueden abarcar tareas de índole civil y humanitaria. Y ello, en ocasiones, supone relaciones "potencialmente problemáticas" e incluso "competitivas",

entre órganos militares de mando y las organizaciones humanitarias, llegando a difuminarse las fronteras entre las acciones militares y humanitarias. En todo caso, un enfoque complementario apoyaría acciones humanitarias que por una parte contribuyeran a la solución política del conflicto y por otra al alivio del sufrimiento de las víctimas.

J-L. Blondel se pregunta: ¿puede una política ser humanitaria?, contestando que, en efecto, la política incluye la acción humanitaria como uno de sus parámetros, lo que manifiestan los Estados al ratificar los instrumentos de Derecho Internacional Humanitario (los Convenios de Ginebra, sus Protocolos Adicionales y otros tratados) y al aportar ayuda financiera a entidades privadas e instituciones internacionales "especializadas" en la acción humanitaria. Sin embargo, este autor no cree que un programa gubernamental pueda ser exclusivamente humanitario, ya que debe cumplir otras funciones, como la seguridad de los ciudadanos, velar para conservar el apoyo de los medios de comunicación y electores, así como preservar sus propios objetivos políticos, teniendo que elegir entre "víctimas útiles" y "víctimas menos útiles".

Cabe también preguntarse sobre la influencia humanitaria, en especial del Derecho Internacional Humanitario, sobre la acción militar en un conflicto armado. No se debe olvidar que las normas del viejo Derecho de la Guerra (hoy Derecho Internacional de los Conflictos Armados o Derecho Internacional Humanitario) no hicieron otra cosa que racionalizar y recoger las costumbres humanitarias que se fueron consolidando en las guerras a través de los siglos. La protección de los heridos, enfermos y náufragos no se puede desvincular de la actuación humanitaria de los servicios de sanidad militar integrados en las Fuerzas Armadas. Y los Estados son los primeros obligados a cumplir (y hacer cumplir) los preceptos del Derecho Internacional Humanitario que han ratificado voluntariamente.

Aunque hay que diferenciar la acción de las Fuerzas Armadas en caso de desastres naturales de su actuación en un conflicto armado, en uno u otro supuesto los ejércitos —como instrumento de la política estatal o intergubernamental— no pueden ni deben reemplazar a las organizaciones humanitarias. Y así, aunque las Fuerzas Armadas puedan presentar una imagen altruista y políticamente neutral al ayudar a la población civil en una catástrofe natural (terremoto,

inundación, incendio o nevada), la percepción cambia en caso de conflicto armado, pues las víctimas las contemplan como la causa de sus sufrimientos.

Siendo realistas, hay que aceptar la compatibilidad de la acción política humanitaria, la actuación militar humanitaria, y la asistencia humanitaria de determinadas organizaciones que proporcionan ayuda humanitaria a las víctimas de forma imparcial, neutral e independiente. Esta última es la verdadera (o "pura") acción humanitaria.

Todas estas reflexiones se pueden aplicar a España, donde la ayuda humanitaria ha conocido un desarrollo muy notable en la actualidad. Este crecimiento ha planteado importantes problemas sobre la coherencia de muchas acciones de ayuda humanitaria dentro de nuestras fronteras y en relación con otros países y organizaciones internacionales en las que España es parte.

Y, al mismo tiempo, se ha producido una alta participación de las Fuerzas Armadas españolas en misiones fuera de nuestras fronteras, particularmente en operaciones de mantenimiento de la paz, asistencia humanitaria, mantenimiento de la seguridad, o reconstrucción después de conflictos armados o desastres naturales, patrocinadas por las Naciones Unidas, la OTAN, la Unión Europea y la Organización para la Seguridad y Cooperación Europea (OSCE).

Como consecuencia, también en España hay que abordar la realidad de la existencia en tareas humanitarias de una combinación de efectivos militares y medios civiles, aportados por órganos estatales, organismos intergubernamentales y no gubernamentales. La participación de las Fuerzas Armadas puede tener y tiene en muchas ocasiones efectos favorables (al proporcionar las imprescindibles condiciones de seguridad) para las organizaciones humanitarias, pero a la vez puede presentar problemas ante la falta de un mandato claro, que produzca falta de coherencia y confusión entre las responsabilidades que deben asumir los diversos actores sobre el terreno. En estas situaciones padecen los principios básicos de humanidad, imparcialidad, neutralidad e independencia.

Por último, podemos afirmar que la acción humanitaria no responde a un modelo único, pues se concreta en el carácter complementario de los modos de actuación de los distintos actores humanitarios (la denuncia, la persuasión o la sustitución), teniendo todos

ellos un valor propio según las situaciones y problemas que deben resolver.

Se aboga así por una nítida distinción entre los actores y por una responsabilidad de cada uno en el ámbito de su campo específico, destacando el carácter complementario de sus respuestas a las necesidades de las víctimas, del espacio a cubrir por cada agente, y del tiempo (ayuda urgente o duradera). Si es cierto que cada acción (humanitaria, política o militar) cumple una función, también lo es que la asistencia humanitaria no puede reemplazar a la política (que no debe presentarse como monopolio de lo humanitario), ni la acción política ni la militar pueden sustituir a la humanitaria, por lo que —en conclusión— debe buscarse la mejor respuesta para la protección de las víctimas en un imprescindible conocimiento y respeto mutuos.

Las acciones humanitarias

Tipología

Una subespecie de las operaciones de paz son aquellas que han sido denominadas *intervenciones humanitarias*, sobre cuyo concepto reina gran confusión terminológica. Para clarificar la materia de las más propiamente llamadas *acciones humanitarias,* debemos distinguir los siguientes tipos.

Las *intervenciones humanitarias,* es decir, el empleo unilateral de la fuerza por un Estado (o un grupo de Estados) con fines humanitarios en el territorio de otro Estado y sin su consentimiento. Este tipo de operaciones, cuando falte autorización del C. de Seguridad, carecen de la cobertura legal de la Carta de las Naciones Unidas y, por tanto, son contrarias al precepto imperativo de prohibición del uso de la fuerza.

La *asistencia humanitaria,* como protección a las víctimas de la guerra prevista en los Convenios de Ginebra y sus Protocolos Adicionales. Significa el deber de los Estados de atender las necesidades de la población civil y demás víctimas de los conflictos armados, el derecho de las víctimas a recibir la ayuda humanitaria internacional necesaria para supervivencia, y el derecho de las organizaciones humanitarias (neutrales e imparciales) para acceder a las víctimas y socorrerlas, sin que las partes en un conflicto armado puedan dene-

gar este acceso arbitrariamente. El Derecho de los Conflictos Armados o Derecho Internacional Humanitario es ajeno a toda idea de fuerza y se basa en el consentimiento de los Estados y su obligación de *respetar y hacer respetar los Convenios de Ginebra.*

La llamada *injerencia humanitaria,* que supone la autorización del Consejo de Seguridad para el uso proporcionado de la fuerza con fines humanitarios, con o sin el consentimiento del Estado anfitrión. Significa que las expediciones de socorro (corredores humanitarios) pueden alcanzar sus objetivos con la adecuada escolta militar, que puede hacer uso de la fuerza armada para garantizar el fin de la misión humanitaria. La injerencia humanitaria no puede encontrar fundamento alguno en el Derecho Internacional Humanitario o Derecho de los Conflictos Armados, ajeno a la idea de la fuerza y respetuoso con la soberanía estatal. Está basado, en definitiva, en el consentimiento de las partes en el conflicto armado, cuya confianza deben ganarse las organizaciones humanitarias. Por ello, el Comité Internacional de la Cruz Roja no participa en las acciones armadas y guarda sus distancias con la llamada injerencia humanitaria.

Así pues, la injerencia humanitaria sólo puede encontrar justificación en una norma habilitante del Consejo de Seguridad, en aplicación del Cap. VII de la Carta, cuando el desconocimiento o violación de los derechos humanos o el Derecho Internacional Humanitario supone una amenaza para la paz o seguridad internacionales. Se concreta en la posibilidad de emplear todos los medios necesarios, incluido el uso de la fuerza, cuando se produzca cualquier obstrucción deliberada y arbitraria de la libertad de circulación de los convoyes humanitarios protegidos.

Las operaciones coercitivas del Capítulo VII de la Carta

Después de lo expuesto debemos precisar que determinadas operaciones de las Naciones Unidas de imposición de la paz o injerencia humanitaria, a través de la ampliación de los mandatos y la autorización del uso de la fuerza (UNPROFOR en la ex Yugoslavia y ONUSAM I y II en Somalia), supusieron el alejamiento de algunos principios jurídicos de las clásicas OMP, e implicaron encomendar al personal de mantenimiento de la paz tareas que no podían realizar en las circunstancias reinantes, comprometiendo la credibilidad e imparcialidad de la propia ONU.

Como ha explicado la doctrina ius-internacionalista, se ha producido una forzada vinculación entre asistencia humanitaria, Capítulo VII y operaciones de mantenimiento de la paz que, además de prestarse a confusiones, es de dudosa conformidad con la Carta de las Naciones Unidas.

Pese a estos obstáculos jurídicos, después del Informe Brahimi es cierto que se ha venido consolidando en las OPM de Naciones Unidas la práctica de que los mandatos especifiquen que la operación está facultada para usar la fuerza, que la fuerza armada debe ser numerosa, bien equipada y representar una verdadera *amenaza disuasoria.* Esta mezcla de conceptos dificulta la cooperación de los Estados, confunde a la opinión pública, ocasiona resistencia en los miembros de las OMP (apegados a sus principios tradicionales) y, en algunos casos, tiene como consecuencia la *privatización* o asunción por los Estados de funciones propias de las Naciones Unidas.

En definitiva, los dos instrumentos de que disponen las Naciones Unidas para mantener la paz y la seguridad internacionales (operaciones de mantenimiento y de imposición de la paz) no deben ser confundidos ni utilizados indistintamente, ni sus elementos deben ser combinados para adaptarlos al caso, pues el resultado será —probablemente— contradictorio e inaplicable sobre el terreno.

En cita clásica de Boutros Ghali: La lógica del mantenimiento de la paz dimana de premisas políticas y militares muy distintas de las que rigen para la imposición de la paz [...]. Si se desdibuja la distinción entre unas y otras se puede menoscabar la visibilidad de las operaciones de mantenimiento de la paz y poner en peligro a su personal.

Para C. Díaz Barrado y F. Vacas Fernández, en opinión que compartimos, la autorización para el uso coercitivo de la fuerza a una OMP desvirtúa lo que se ha venido entendiendo por operaciones de mantenimiento de la paz, puesto que conduce a la criticada confusión entre operaciones convencionales y coercitivas de las Naciones Unidas.

El papel de las organizaciones regionales

El Capítulo VIII de la Carta de las Naciones Unidas regula los *Acuerdos regionales* y, dentro de él, el artículo 52 reconoce la existencia de organismos regionales cuyo fin sea entender en los asuntos relativos al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales,

siempre que sean compatibles con los Propósitos y Principios de las Naciones Unidas. Entre ellas puede fácilmente comprenderse la OTAN, como alianza defensiva. Es más, el artículo 53 de la Carta dispone que el propio Consejo de Seguridad utilizará los acuerdos u organismos regionales, si a ello hubiere lugar, para aplicar medidas coercitivas bajo su autoridad.

La Carta, sin embargo, no otorga un cheque en blanco a tales organizaciones internacionales regionales, sino que subordina su actuación a una norma habilitante del Consejo de Seguridad en el caso del empleo de medidas coercitivas, quedando a salvo —naturalmente—- los supuestos de legítima defensa (en este caso colectiva).

Ejemplos de la actuación de estos organismos regionales son las intervenciones de la OTAN o la Unión Africana. En todo caso, es evidente que también para estas organizaciones (defensivas o no) sigue vigente el principio básico de la prohibición del uso de la fuerza en las relaciones internacionales, con sus excepciones, por lo que se mantiene el orden jurídico internacional derivado de la Carta de las Naciones Unidas.

Fuerzas Armadas y acción humanitaria

Antecedentes

En principio las Fuerzas Armadas eran ajenas a lo que hoy se denomina la "acción humanitaria", naturalmente con la excepción del deber de asistencia humanitaria a las víctimas de la guerra, que le imponen las normas del Derecho Internacional Humanitario. Pero después del fin de la guerra fría, la acción militar debió adaptarse al llamado "desafío humanitario", ante la percepción de algunos gobiernos de la rentabilidad de una imagen humanitaria de las Fuerzas Armadas. En este sentido, Raj Rana destaca que los conceptos "cooperación cívico-militar" y "asuntos civiles" (doctrina OTAN y Equipos de Reconstrucción Provincial en el Afganistán, 2004) no son nuevos, y encuentra sus raíces en el Proyecto Estratégico Hamlet, establecido por Estados Unidos de América en la guerra del Vietnam para "*ganar los corazones y las mentes"* y luchar contra la insurgencia.

En los años noventa del pasado siglo, al tiempo que comienza la fusión entre acción política y militar, se confieren funciones huma-

nitarias a las Fuerzas Armadas multinacionales. Nuevos conceptos como el de *"injerencia humanitaria"* o "*intervención humanitaria*" (en Kosovo) añadieron otros desencuentros entre la acción militar y la propiamente humanitaria.

No ha sido ajeno a esta evolución el esfuerzo institucional de las Naciones Unidas, la OTAN y la Unión Europea. La OTAN concretamente profundizó en su doctrina sobre la cooperación cívico-militar y constituyó unidades de "asuntos civiles". La Unión Europea programó la constitución de una "Fuerza de reacción rápida" para las llamadas "*Misiones Petersberg*" (misiones humanitarias y de mantenimiento y restablecimiento de la paz). Y en las Naciones Unidas se desarrollan, como veremos más adelante, las posibilidades contenidas en el Informe Brahimi sobre operaciones de mantenimiento de la paz.

La participación de las Fuerzas Armadas en las situaciones de crisis

Destaca M. Studer los factores que han incidido en el incremento de la participación militar en la gestión de situaciones de crisis. Para este autor, se trata de la asignación de actividades humanitarias a las Fuerzas Armadas como nueva finalidad de los ejércitos dentro de las operaciones de paz, tanto en situaciones de conflicto como en caso de desastres naturales. En segundo lugar, se pone de relieve la nueva naturaleza de los conflictos armados, lejos de la guerra clásica interestatal entre Fuerzas Armadas regulares. Se trata de conflictos asimétricos que se suceden en países desestructurados, donde se acrecientan los sufrimientos de las víctimas civiles tomadas como objetivos militares.

Por último, resalta el mayor protagonismo del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas que, una vez finalizada la guerra fría, trabajosamente ha alcanzado el consenso necesario para propiciar incluso la intervención militar (Capítulo VII de la Carta) o las operaciones de paz por razones humanitarias. Hoy, en efecto, no se duda que las violaciones masivas y sistemáticas de los derechos humanos y del Derecho Internacional Humanitario pueden afectar a la paz y a la seguridad internacionales, y justificar la adopción de las medidas previstas en el Capítulo VII de la Carta por parte del Consejo de Seguridad.

Si se estudian las resoluciones del Consejo de Seguridad, se advierte un notable incremento de la preocupación humanitaria y de la invocación de normas de Derecho Internacional Humanitario como protector de las víctimas de los conflictos armados. El Programa para la Paz del secretario general de las Naciones Unidas Boutros Ghali es claro exponente de esta toma de conciencia.

La consecuencia, se afirma, ha sido que las Naciones Unidas han establecido un "*enfoque integrado*" de su actuación, combinando la acción militar y la acción humanitaria en las operaciones de mantenimiento de la paz.

Las operaciones de mantenimiento de la paz

Con una larga tradición, nacida de la inoperancia del Consejo de Seguridad en tiempos de la guerra fría, las operaciones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas (en lo sucesivo OMP) nacieron como operaciones de carácter no coercitivo, aunque los contingentes están habitualmente formados por miembros de las Fuerzas Armadas que los Estados ponen a disposición de las Naciones Unidas. Aunque las OMP deben encontrar su fundamento en la Carta de las Naciones Unidas, lo cierto es que allí no se mencionan. Se ha dicho que son algo más que el *Arreglo pacífico de controversias* del Capítulo VI y algo menos que medidas coercitivas del Capítulo VII, por lo que su naturaleza habría que buscarla en un inexistente Capítulo VI y medio. En todo caso, toda OMP necesita una norma habilitante que, en el momento actual, emana del Consejo de Seguridad.

Ahora bien, el hecho de que las clásicas OMP no tengan la naturaleza de operaciones coercitivas (Capítulo VII de la Carta) nos obliga a preguntarnos cuáles son las limitaciones de sus integrantes (militares) para usar legalmente la fuerza armada. Ciertamente existen dos principios que inciden en la restricción del uso de la fuerza en las OMP: el consentimiento y cooperación del Estado anfitrión (en cuyo territorio se desarrollan) y acaso de las partes en un conflicto armado, así como el carácter imparcial y neutral de su actuación sobre el terreno. La práctica general permite sostener que sería lícito el uso de la fuerza armada en legítima defensa y también en los casos en que fuera autorizado por el Consejo de Seguridad.

Las tareas humanitarias no han sido nunca ajenas a las primeras operaciones de mantenimiento de la paz, basadas —como es bien sabido— en el consentimiento del Estado anfitrión (y de las diversas partes en conflicto) y de la excepcionalidad en la utilización del recurso a la fuerza, admisible únicamente en situaciones de legítima defensa (operaciones no coercitivas de las Naciones Unidas).

Ahora bien, como se ha destacado, el concepto de operaciones de paz evolucionó hacia lo que podrían llamarse "operaciones de imposición de la paz" (Iraq en 1991, Somalia, Afganistán) que justificaban una intervención según el Capítulo VII de la Carta para resolver una crisis humanitaria.

Díaz Barrado y Vacas Fernández distinguen, desde el punto de vista del uso de la fuerza, tres clases de OMP: primero, las integradas por militares desarmados, como observadores; segundo, las compuestas por Fuerzas Armadas con armamento defensivo exclusivamente, que sólo están autorizadas para usar la fuerza en legítima defensa; y tercero, las formadas por militares dotados del armamento adecuado y autorizadas expresamente para usar la fuerza más allá de los límites de la legítima defensa.

Ahora bien, fuera de los supuestos de legítima defensa y de autorización del uso de la fuerza por el Consejo de Seguridad, los miembros de una OMP no están legitimados para usar de la fuerza coercitiva (*vis compulsiva*) para cumplir el mandato encomendado a la operación de que se trate, pues no existe disposición general alguna que lo autorice como excepción a la norma imperativa y expresa de prohibición del uso de la fuerza.

En el caso de que el Consejo de Seguridad autorice el uso de la fuerza más allá de la legítima defensa, incluso tomando la iniciativa para imponer el cumplimiento de un mandato, tal uso de la fuerza debe ser calificado como coercitivo, y podríamos preguntarnos si se trata de una auténtica OMP u otro tipo de operación de las Naciones Unidas.

Entendemos que cuando el Consejo de Seguridad invoca el Cap. VII de la Carta y autoriza el uso de la fuerza (*...todas las medidas necesarias...*) cabe dudar de que se trate de una operación de naturaleza consensual (aunque haya mediado el consentimiento del Estado anfitrión, pero no de las restantes partes en un conflicto armado) sino que estamos ante una operación de *imposición de la paz.* Así, la llamada

Agenda para la Paz (1992) del Secretario General de las Naciones Unidas no hace alusión al uso de la fuerza, que aparece —sin embargo— en el Suplemento a la Agenda para la Paz (1995), donde se contemplan las operaciones de imposición de la paz.

En un momento determinado aparece la noción de "*injerencia humanitaria" o "intervención humanitaria",* y ello supone la participación de las Fuerzas Armadas en actividades que se desarrollan con una finalidad humanitaria. Se proporcionan escoltas armadas para garantizar que la ayuda humanitaria llegue a las víctimas, abriendo "corredores humanitarios". Se confunde así, en ocasiones, el derecho de acceso (humanitario) a la población civil para su asistencia con lo que llega a denominarse "*derecho-deber de injerencia humanitaria",* desconociendo su falta de apoyo en el Derecho Internacional Humanitario.

El Comité Internacional de la Cruz Roja vio muy pronto el peligro de esta "injerencia humanitaria", decidida por un órgano político (y de participación restringida) como el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, y marcó sus diferencias con la acción o asistencia humanitaria derivada de los Convenios de Ginebra y sus Protocolos Adicionales, ajenos a toda idea de fuerza y presididos por los principios de imparcialidad y de neutralidad.

Todo ello sin perjuicio de una aproximación entre las posiciones de las Naciones Unidas y del Comité Internacional de la Cruz Roja, en orden a la aplicación y respeto de los principios y normas del Derecho Internacional Humanitario por las Fuerzas Armadas de la ONU.

En efecto, el 6 de agosto de 1999, el Secretario General de la ONU promulgó un Boletín denominado "*Observancia del Derecho Internacional Humanitario por las fuerzas de las Naciones Unidas".* En este texto, de obligado cumplimiento para quienes realicen operaciones bajo el mando y control de las Naciones Unidas, se dispone que los principios y normas fundamentales del Derecho Internacional Humanitario (o DICA) establecidos en el Boletín, serán aplicables a las fuerzas de las Naciones Unidas cuando participen activamente en éstas como combatientes en situaciones de conflicto armado, en la medida de su participación y mientras dure ésta.

Serán también aplicables en acciones coercitivas o en operaciones de mantenimiento de la paz cuando esté permitido el uso de la

fuerza en legítima defensa. En todo caso, la aplicación del Boletín no afecta a su estatuto de no combatientes, siempre que tengan derecho a la protección otorgada a los civiles con arreglo al Derecho Internacional Humanitario. Naturalmente, estos principios y normas fundamentales no sustituyen a la legislación nacional a la que está sujeto el personal militar durante la operación.

En resumen, la confusión entre la acción política, militar y humanitaria en el marco de las operaciones de paz de las Naciones Unidas, en el caso de mandatos poco claros y no realistas, llevó a sonoros fracasos de misiones multinacionales auspiciadas por la ONU, que pusieron de manifiesto los riesgos de tal confusión entre la misión humanitaria y la función política.

Sin embargo, como escribe M. Studer, la participación de la OTAN en la esfera del mantenimiento de la paz en la antigua Yugoslavia (Bosnia-Herzegovina y Kosovo) se presentó como "extraordinario laboratorio de ensayo para las relaciones cívico-militares", y como operaciones de la "tercera generación" o de "consolidación de la paz", que gozan del consentimiento de las partes y se apoyan en una norma habilitante del Consejo de Seguridad.

Ante este panorama, el Comité Internacional de la Cruz Roja aprobó las "líneas directrices para las relaciones cívico-militares", que afrontan los riesgos que plantean las misiones militares multinacionales con actividades humanitarias, particularmente cuando se transforman en participación activa en la acción hostil, saliendo al paso de la tendencia a integrar las actividades de los actores políticos, militares y humanitarios.

La posición de las organizaciones humanitarias no gubernamentales

Como hemos repetido, el fundamento doctrinal de la acción humanitaria son los principios de humanidad, imparcialidad, neutralidad e independencia, que no pueden ser considerados un monopolio de la Cruz Roja, que —sin embargo— puede exigir que no se desnaturalice su acción mediante el uso abusivo por parte de otras entidades. El principio de humanidad se relaciona con la solidaridad y el compromiso solidario. La imparcialidad significa la no discriminación y la atención urgente de las necesidades, rechazando todo favo-

ritismo o privilegio que pueda determinar la ayuda por criterios políticos, económicos, raciales, étnicos, religiosos o similares.

La neutralidad implica no tomar partido ni inclinarse por ninguna opción ni calificación política. La independencia se basa en la fidelidad a los principios expuestos, sin perjuicio de la condición de las Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja como colaboradoras de los poderes públicos.

Las dificultades para mantener el cumplimiento de estos principios se derivan de las presiones políticas, pero son garantía a largo plazo de una mejor atención y acceso a las víctimas.

R. Rana llega a afirmar que para el Comité Internacional de la Cruz Roja el desafío del futuro será encontrar los medios que lo distingan de los demás actores. En este sentido, se preconiza que la acción humanitaria e independiente como la realizada por el CICR es imprescindible para limitar los medios utilizados en la guerra, que sigue siendo necesaria la presencia de los actores humanitarios, neutrales e independientes, que es necesaria la distinción entre actividad humanitaria y la prestada por motivaciones políticas, que es necesario el compromiso y el diálogo entre las diferentes modalidades de la ayuda humanitaria y para la reconstrucción en caso de conflicto armado y que es esencial granjearse la aceptación y la confianza de todas las partes en un conflicto.

Frente a estos propósitos, el autor reconoce que la distinción entre la acción política, militar y humanitaria se vuelve confusa cuando se percibe a las Fuerzas Armadas como actores humanitarios. Sin embargo, los políticos proponen sinergias entre las acciones políticas, humanitarias y militares. Y es lo cierto que en las operaciones futuras las Fuerzas Armadas trabajarán en estrecho contacto con los civiles de su nacionalidad en una forma de "enfoque integrado". La pesimista conclusión es que hoy los desafíos de la relación cívico-militar no pueden resolverse mediante consultas efectuadas entre los actores humanitarios y los militares, sino que es necesario plantear el asunto de forma más general a los líderes políticos y formadores de opinión para tratar de que compartan los conceptos de complementariedad y distinción.

Otro conocido autor expone con detalle las tres políticas entre las cuales ha oscilado el Comité Internacional de La Cruz Roja en los últimos años. El *aislamiento*, atrincherándose en los Principios del

Movimiento Internacional, resulta una postura insostenible, particularmente respecto a las operaciones de paz de las Naciones Unidas. El *proselitismo*, congregando a todas las organizaciones humanitarias bajo sus principios, resulta una empresa vana y contraria a la naturaleza y marco político de las Naciones Unidas. Y es imposible disociar las operaciones militares de las actividades inspiradas en principios humanitarios ejecutadas bajo la bandera de las Naciones Unidas. Prefiere el autor el *ecumenismo*, que consiste en una cooperación más estrecha entre la acción humanitaria y la acción militar en el contexto de las Naciones Unidas. Ahora bien, no se puede olvidar que la opinión que prevalece entre las organizaciones humanitarias es que el principio fundamental es el de imparcialidad. Por tanto, el CICR debería cooperar con las fuerzas militares y otras organizaciones humanitarias preservando su identidad institucional y sus principios, y la "*complementariedad*" es el término que mejor describe la guía para presidir estas complejas relaciones.

En opinión del propio M. Studer, el punto de partida de las relaciones del CICR con los militares son los Principios Fundamentales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y las normas del Derecho Internacional Humanitario que le confieren el mandato de proteger a las víctimas de los conflictos armados. Y, seguidamente, plantea tres aspectos importantes para esta relación:

El objetivo de la acción humanitaria del CICR no es la resolución de conflictos sino la protección de la dignidad y de la vida humana.

El objetivo primordial de las misiones militares multinacionales, según el CICR, debería ser mantener el orden y la seguridad y facilitar la resolución del conflicto.

El CICR debe preservar su independencia de acción, sin dejar de mantener estrechas consultas con las misiones militares internacionales que se encuentren desplegadas en la zona de operaciones.

Sistemas de cooperación entre las Fuerzas Armadas y las organizaciones humanitarias no gubernamentales

Hay que partir del conocido interés de las Fuerzas Armadas para tomar parte activa en la ayuda, asistencia o acción humanitaria. Según M. Studer, existen dos razones fundamentales. La primera es que las buenas relaciones con la población civil son esenciales para

la acción militar como actividad complementaria, cuando no principal, de las operaciones bélicas. Así se ha reconocido en la doctrina militar, antigua y moderna, en relación con la ayuda humanitaria. Por otra parte, los gobiernos han captado que la acción humanitaria prestada por las Fuerzas Armadas les proporciona una buena imagen ante su propia opinión pública, necesaria para justificar (incluso electoralmente) una intervención armada.

En el caso de las operaciones de paz de las Naciones Unidas en territorios donde no pueden actuar las organizaciones humanitarias, parece evidente que la satisfacción de las necesidades de supervivencia de la población civil depende en muchas ocasiones de la asistencia humanitaria de las Fuerzas Armadas, que es el objeto de tales operaciones.

El propio Studer, al analizar los mecanismos de coordinación entre la acción militar y la humanitaria, pone de manifiesto las grandes dificultades que a veces afloran y a los que trata de poner remedio el *Compendium of Views and Experiences on the Humanitarian Aspects of Peacekeeping* de la OTAN. Compendio de experiencias en las relaciones de cooperación entre organizaciones civiles y militares en las operaciones de paz, donde se intenta determinar las respectivas responsabilidades y lograr la unificación del esfuerzo común. Críticamente advierte este autor, al estudiar las estructuras para la cooperación operacional, que los militares tienden a asumir que, al ser responsables de la seguridad, les corresponde la función principal en la coordinación de las operaciones.

Acaso debido a esta actitud o a su dilatada experiencia, el Comité Internacional de la Cruz Roja ha marcado claras diferencias o se ha mostrado "reticente" a entrar en estrecha colaboración con las Fuerzas Armadas y durante mucho tiempo se ha resistido a participar en actividades conjuntas.

Esta actitud del CICR se ha extendido incluso a la colaboración con tropas de las Naciones Unidas (que, en realidad son Fuerzas Armadas aportadas por diversos países) en las operaciones de paz, puesto que la experiencia advierte que no siempre son "*forzosamente más respetuosas del Derecho Internacional Humanitario que las partes en conflicto*". La referencia a Somalia parece evidente y tiene relación con el mandato del CICR como guardián del Derecho Internacional Humanitario, derivado de los Convenios de Ginebra. Y, en este sentido, el CICR argumenta que también los militares que participan en una

operación de paz (y con mayor razón si se trata de una operación de "*asistencia para la seguridad*", con autorización del uso de la fuerza para alcanzar su misión) pueden necesitar la intermediación del CICR como organismo neutral, condición que se vería comprometida ante la existencia de una estrecha cooperación con las Fuerzas Armadas.

Las orientaciones del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja: marco general y principios rectores

La Resolución 7 del Consejo de Delegados del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, celebrado en Seúl del 16 al 18 de noviembre de 2005, aprobó el *Documento de orientación sobre las relaciones entre los componentes del Movimiento y los órganos militares.* El propósito consiste en proporcionar una orientación general sobre tales relaciones tanto en el contexto nacional como internacional. Abarca todo tipo de circunstancias, como el tiempo de paz o normalidad, las situaciones de emergencia, los conflictos armados, disturbios internos u otras situaciones de violencia, así como desastres naturales y tecnológicos. El marco general de las relaciones entre los componentes del Movimiento y los órganos militares se inscribe en la misión de los primeros: promover la asistencia y protección de las víctimas y personas más vulnerables, respetando los Principios Fundamentales, en especial los de humanidad, imparcialidad, neutralidad e independencia.

El marco normativo de estas relaciones está integrado por:

- Los Principios Fundamentales del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja.
- El Derecho Internacional Humanitario.
- Los Estatutos del Movimiento Internacional.
- El Código de Conducta para casos de desastres del Movimiento Internacional y las ONG.
- Los Principios de la Cruz Roja y Media Luna Roja para el socorro en casos de desastres.
- El Acuerdo de Sevilla para la coordinación.
- Otras Resoluciones de la Conferencia Internacional y el Consejo de Delegados.

Particular importancia reviste la formulación de los Principios que guían la interrelación entre los componentes del Movimiento y los órganos militares (Principios rectores). Son los siguientes:

1. Al tiempo que mantienen un diálogo con las Fuerzas Armadas, los componentes del Movimiento preservan su independencia para garantizar el acceso a las personas necesitadas.
2. Los miembros del Movimiento velan para que las relaciones con los órganos militares sirvan para mejorar la eficacia de la asistencia y protección a las víctimas de los conflictos armados y personas vulnerables.
3. Asimismo velan para que sus decisiones tengan en cuenta las posibles consecuencias para los demás miembros del Movimiento.
4. Los componentes del Movimiento se cercioran de que actúan (y de que se perciba que actúan) según los Principios Fundamentales, especialmente los de independencia, neutralidad e imparcialidad.
5. Se favorece una clara distinción entre las funciones de los órganos militares y los actores humanitarios, atendiendo a la percepción local y de la opinión pública.
6. Se debe velar para que sus actividades no supongan una contribución al esfuerzo militar y no se perciban así.
7. Si las Fuerzas Armadas son parte en un conflicto armado, deben sopesar la interacción con los órganos militares.
8. En todo momento se debe velar para que las relaciones con los órganos militares no menoscaben la seguridad y protección de los beneficiarios y del personal humanitario.

III. LA ACCIÓN HUMANITARIA EN ESPAÑA. ALGUNOS ELEMENTOS DE REFLEXIÓN[1]

Francisco Rey Marcos*

Introducción

Aprovechando la oportunidad que nos brindan las II Jornadas Estatales de Acción Humanitaria, pretendo simplemente con este documento tocar algunos de los elementos —a mi juicio más importantes— que pueden convertirse en problemáticos en los próximos años, y condicionar con ello los esperanzadores cambios de la cooperación española en este terreno. En otros aspectos no tratados en este breve texto, remito al lector a otros documentos sobre el tema publicados desde el Observatorio de Acción Humanitaria, que pueden consultarse en www.iecah.org.[2]

Se trata de un documento que pretende animar el debate, por lo que planteo el texto no de un modo puramente académico sino de un modo más directo y deseablemente provocador.

---

* Codirector del Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria (IECAH)

1. Una versión de este artículo se publicó en el Foro AOD que promovió FRIDE durante el año 2006. Fue la base también de la exposición en las II Jornadas Estatales de Acción Humanitaria de Córdoba.

2. En especial el Informe *La acción humanitaria en 2003-2004. Años convulsos, respuesta insuficiente.* http://www.iecah.org/InformeIECAH.pdf . También puede ampliarse información en los documentos preparatorios del Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008 y del Borrador de Estrategia Sectorial de Acción Humanitaria en los que el autor ha participado.

Confusiones conceptuales y sus implicaciones

El humanitarismo está siendo víctima de su propio éxito. Al menos en lo que respecta al extendido e inadecuado uso de la terminología humanitaria y a su popularidad mediática, podríamos decir que lo humanitario es uno de los conceptos más manoseados y peor usados en nuestro país. Y de más "éxito". A ello ha contribuido, sin duda, la utilización del término de forma torticera por parte de muchos políticos, al escaso rigor de los medios de comunicación o la percepción simplista de la opinión pública. Pero no echemos balones fuera: también la falta de criterios claros por parte de los actores propiamente humanitarios han contribuido a la confusión.

La falta de homogeneidad, incluso las discrepancias con que se manejan los conceptos humanitarios, están teniendo implicaciones de todo tipo. ¿Cómo explicar que en el Avance de Seguimiento del PACI 2004 se contabilizaran como acción humanitaria (AH) más de 44 millones de euros del Ministerio de Defensa, y en el Seguimiento definitivo del PACI del mismo año, realizado unos meses más tarde, sólo 937.741 euros? La reciente aprobación por el CAD de una definición de ayuda humanitaria con implicaciones en el cómputo de los gastos y, por supuesto, la puesta en marcha de los principios de la Buena Donación Humanitaria (GHD, por *Good Humanitarian Donorship*), van a contribuir en el futuro a clarificar este tema, pero pensamos que la confusión conceptual es más de fondo y necesitaría de una mayor reflexión por parte de todos los actores.

Las diferencias conceptuales y sus implicaciones en el cómputo de la acción humanitaria afectan también y de modo muy importante a las ONG. Cada ONG contabiliza los gastos de una manera: desde ONG que consideran que todos sus gastos son de acción humanitaria porque toda su actuación lo es (¡!), hasta otras que tan sólo incluyen los de emergencia, o los que provienen de un financiador específicamente humanitario como ECHO.[3] Pare-

3. Durante el año 2005 realizamos desde IECAH una investigación sobre la acción humanitaria en las ONG españolas. Al final accedimos a datos de un buen número de ONG (desde luego de las más representativas) y elaboramos un primer análisis. Decidimos no publicarlo y enviarlo de modo confidencial a las ONG participantes pues la enorme diversidad y falta de claridad en la consideración de "humanitario" o no de sus proyectos impedía una comparación seria de los mismos.

ce lógico que la misma claridad que las ONG han demandado históricamente a la Administración Pública en la rendición de cuentas y en el rigor en el manejo de datos, se incorpore también a las propias ONG. A esta confusión ha contribuido también la percepción simplista por parte de muchos actores de la cooperación para el desarrollo, y especialmente de un gran número de ONG de desarrollo, que siguen sin entender la especificidad de la AH y su papel en el contexto internacional; papel que puede ser complementario al del desarrollo pero que tiene sus propios objetivos y su propio perfil.

Es preciso, pues, avanzar en el debate sobre los aspectos esenciales de la AH y superar muchos de los estereotipos o simplificaciones del pasado. El hecho de que el Plan Director 2005-2008, la GHD, o la Estrategia de Acción Humanitaria de la Cooperación Española vayan en una misma línea y aborden los aspectos preventivos, la gestión de riesgos, la respuesta a emergencias, la protección, la rehabilitación posdesastre,..., como componentes de la AH, debe servir para profundizar en esta concepción de la AH. El hecho de que todos esos documentos y tomas de posición pongan énfasis en el marco de principios y valores, en el respeto de los marcos jurídicos específicos de AH, debiera facilitar la tarea de clarificar conceptos y términos. En esta línea, la reforma de la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo en esta materia no debiera descartarse a medio plazo dado que la definición que contiene es confusa y obsoleta.

Tras años de una cierta marginalidad, la AH se empieza a afianzar en nuestro país y deberíamos contribuir a consolidar ese avance, empezando por los aspectos esenciales.

Cumplimiento de compromisos internacionales

Simplemente quiero enfatizar el hecho de que la incorporación de España a la GHD es un acontecimiento que debe ir plasmándose en realidades: elaboración del Plan de Acción para el cumplimiento de los 23 principios. Junto a esto, es una oportunidad para difundir el debate humanitario entre otros actores y, muy en especialmente en nuestro caso, entre la cooperación descentralizada. Ello influiría en una mayor adecuación de la AH a las necesidades de las diferentes

crisis que vive nuestro mundo y sin duda a una mejora de la AH española y a nuestro papel como donante.

En el ámbito multilateral, España debería ser más activa en su participación en otros foros de carácter humanitario y en la propuesta de reformas en este sector en Naciones Unidas. Buscar un mayor alineamiento con el resto de donantes, creemos que es en este caso muy positivo.

Desde una perspectiva financiera, se debería mantener la contribución al CERF (Fondo Central de Respuesta a Desastres de la ONU), así como incrementarla en los CAP (Llamamientos Consolidados).

Mayor dedicación a fortalecimiento de capacidades locales de respuesta y preparación ante desastres

La AH española debería dedicar más esfuerzos y recursos al fortalecimiento de estas capacidades en países proclives a desastres de todo tipo y conflictos violentos. Este componente debería incluirse en los documentos de Estrategia País y otras herramientas de planificación, a través de programas de gestión de riesgos, mapeo de vulnerabilidades y capacidades, etc. Latinoamérica en su conjunto debería entrar dentro de estas consideraciones.

Sería necesario que la AH española dedicara más atención a la actuación en situaciones de conflicto violento y al papel de la cooperación en general, y la AH en particular, en la construcción de la paz. La puesta en marcha de la Estrategia de prevención de conflictos y construcción de la paz debiera servir para establecer sinergias con la AH y a clarificar su papel en estos contextos.

Avanzar en la reforma institucional y organizativa de la acción humanitaria española

No se trata sólo del fortalecimiento de la AECI en la materia y de la creación de la Unidad de Acción Humanitaria que el Plan Director prevé. Se trata de profundizar los sistemas de coordinación entre actores, sus diversas funciones, y avanzar hacia un modelo que incorpore a todos ellos de modo coherente. Varios aspectos aparecen como fundamentales:

- Definición del “modelo” de actuación de la AECI en esta materia: cuándo actuación directa, cuándo a través de otros, qué capacidad logística propia, capacidades de otro tipo, recursos humanos,...
- Establecimiento de protocolos de actuación ante emergencias con participación de la AECI, otros organismos de la Administración central, Administración descentralizada y ONG.
- Mejora de la coordinación entre los diversos órganos de la Administración Central. Reconocimiento del liderazgo del MAEC-AECI. Clarificación del papel del Ministerio de Defensa en esta materia; de igual modo con Protección Civil (Ministerio del Interior), Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, y otros en menor medida.
- Fijación de sistemas de colaboración con ONG, no sólo para la financiación sino para otras cuestiones (información, sistemas de alerta, formación,...).
- Fortalecimiento de la capacidad de las Oficinas Técnicas de Cooperación (OTC), y en general de los actores en el terreno en esta materia.

Al mismo tiempo, debería fortalecerse el grupo de ONG humanitarias que se ha ido consolidando en nuestro país y tomar perfiles propios. Por ejemplo ¿por qué en los documentos de la Coordinadora de ONGD o en su propia web no se informa de que existe un Código de ayuda humanitaria[4] para las ONG desde el año 1994 con carácter internacional? ¿Por qué no se impulsa y recomienda su conocimiento y eventual firma entre aquellas ONG que quieren trabajar en este terreno?

Las reformas institucionales que se emprendan deben dar la posibilidad de aportar sus medios y capacidades a todos los actores interesados, siempre y cuando sean respetuosos con los marcos éticos, jurídico, institucional y de procedimientos que son propios de

4. De nombre complicado, *Código de Conducta del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y Media Luna Roja y las Organizaciones no Gubernamentales para el socorro en casos de desastre*, es el documento de compromiso fundamental de las ONG en esta materia.

la AH. No se trata de ser corporativo, sino de mantener lo que tiene de distintivo la AH.

En ese sentido, respecto a la utilización de medios y capacidades militares, y dado que la Ley Orgánica de Defensa Nacional de 2005 incorpora la ayuda humanitaria y la reconstrucción como funciones de las Fuerzas Armadas, creemos que nuestro país debe ser muy riguroso con la llamadas Directrices de Oslo y el resto de Directrices en esta materia auspiciadas por OCHA y otros organismos, limitando y orientando esta participación.[5] Debe respetarse en cualquier caso el liderazgo civil de la acción humanitaria, tal como plantean las citadas Directrices y es asumido por la GHD.

La cuestión de la coherencia de políticas es compleja en acción humanitaria, y puede llevar a lo que se ha llamado irónicamente "las incoherencias de la coherencia". Los objetivos de la AH no pueden ser meramente instrumentos de otras políticas, o estar al servicio de otros fines por legítimos que estos puedan ser.

Consolidar el incremento cuantitativo de la AH mejorando su asignación

Los primeros datos de cumplimiento y las previsiones para el período del Plan Director 2005-2008 son prometedores, y debieran permitir llegar al objetivo del mismo del 7% de la AOD bilateral dedicado a AH. También los datos son esperanzadores en lo que respecta a la asignación de fondos en función de la gravedad de las crisis. Ahora bien, quedan sin resolver aún otras cuestiones cómo:

- Mecanismos de financiación específica y previsible para las ONG. Convenios marco. Mecanismos de acreditación. Seguimiento y evaluación.
- Mecanismos de financiación conjunta con otros actores, cooperación descentralizada, fondos.

5. *Guidelines on the use of Military and Civil Defence Assets (MCDA) in Disaster Relief,* Oslo Guidelines, 1994. También *Guidelines on The Use of Military and Civil Defence Assets to Support United Nations Humanitarian Activities in Complex Emergencies*, 2003, y conocidas como las *Directrices MCDA para emergencias complejas de 2003.* Junto a ellas, *Civil Military Relationship in Complex Emergency*, IASC Reference Paper, 2004. Todas en www.ochaonline.un.org/mcdu/guidelines

- ¿Sería posible un fondo español de ayuda de emergencia con participación de numerosas entidades, o iniciativas similares al DEC (Disaster Emergency Committee del Reino Unido), de llamamientos y financiación conjunta?

Una apuesta decidida por la calidad

El *mundillo* humanitario español ha permanecido relativamente aislado de las iniciativas de mejora que desde hace más de una década se iniciaron en el sector humanitario. El conocimiento y uso del Código de Conducta de 1994, de Esfera, de ALNAP, de HAPI, o de los procesos en OCHA (*clusters*, reforma del sistema humanitario), son escasos. Apenas se han evaluado proyectos humanitarios, y menos aún existe tradición de rendición de cuentas (no exclusivamente financiera o descriptiva, sino de resultados) sobre lo realizado, ni mecanismos de aprendizaje o explicitación de buenas prácticas.

Debiera promoverse la realización de evaluaciones, e incorporar a ellas los criterios que se han ido estableciendo como estándares en el sector. La incorporación de otros actores que han comenzado a trabajar en ayuda humanitaria a esta cuestión es fundamental. Sólo así podremos pasar de un debate ideológico con muchos de ellos, por ejemplo las Fuerzas Armadas, a una discusión sobre criterios de eficacia, idoneidad, valor añadido, etc. Desde la DGPOLDE debe impulsarse esta tarea.

Esta mejora de calidad debería ir unida a una creciente especialización de nuestra AH sectorialmente (agua y saneamiento, salud, protección, infancia,...) estimulando la profundización del saber hacer y el valor añadido que cada actor pueda dar al conjunto.

Siendo los recursos humanos fundamentales en AH y teniendo algunas especificidades respecto a los de cooperación al desarrollo (perfiles profesionales, duración de misión, seguridad, etc.), una vez que está aprobado el Estatuto del Cooperante debería abordarse esta cuestión (formación, reciclaje, disposiciones específicas,...).

Trabajar más en la sensibilización pública y en la educación

El sector humanitario, salvo excepciones, no ha impulsado nada parecido a la educación para el desarrollo y ha usado las campañas

divulgativas, preferentemente, con una orientación hacia la captación de recursos. Conscientes de la percepción a veces simplista de las cuestiones humanitarias por parte de la población, se deberían impulsar iniciativas que profundizaran más en los mensajes sobre el porqué de las crisis, de los desastres, la realidad de la ayuda en el terreno, sus dificultades, etc. Eso mitigaría la solidaridad epidérmica y episódica de nuestra población. En cualquier caso, parece un deber ético de los actores humanitarios que evitaría, también, el creciente oportunismo de organizaciones sin experiencia en estas cuestiones que aparecen pidiendo fondos tras cada emergencia. Fenómeno que va en ascenso y que continuará en el futuro.

Impulsar la reflexión y la investigación en esta materia

Ligado a muchas cuestiones que hemos dicho antes, es preciso aumentar la comunidad de personas que contribuyen a la mejora de la AH mediante el análisis, la reflexión, el seguimiento de iniciativas internacionales, la evaluación, la formación,... en esta materia. Las instituciones públicas deberían impulsar esta reflexión, la sistematización de experiencias, la crítica, en definitiva aspectos que nutran y se nutran de la práctica de la ayuda.

IV. LA REALIDAD DE LA AYUDA HUMANITARIA

Pablo Muelas García*

Los últimos meses, y sin duda los siguientes, serán interpretados por la generaciones venideras como un punto de inflexión en términos de evolución, o más bien de revolución de la ayuda humanitaria de la AECI.

Parece que fue ayer cuando el presupuesto anual no superaba los 15 millones, y con él se atendían crisis prioritariamente en Iberoamérica, Oriente Medio, y naturalmente de los refugiados saharauis.

Desde entonces, un nuevo Plan Director, y tras él una Secretaría de Estado de Cooperación Internacional (SECI) comprometida con la ayuda humanitaria, han catapultado esta actividad, con un respaldo que no se limita al presupuesto, sino que debe cifrarse en términos más amplios. La ayuda humanitaria, como es bien sabido, tiene ingredientes que la hacen sumamente atractiva a ojos del político, especialmente por su enorme proyección mediática. Pero las operaciones que se prestan a esta dimensión visible se circunscriben al ámbito de la respuesta ante emergencias naturales. Y ésas constituyen una pequeña parte del concepto más amplio de acción humanitaria. La tendencia de estrechar la respuesta humanitaria a la prestada tras una catástrofe de la naturaleza ha quedado plasmada en el propio artículo 12 de la Ley de Cooperación Internacional al Desarrollo. El Plan Director 2005-2008, la Estrategia de Ayuda Humanitaria en elaboración, y la tendencia doctrinal mayoritaria, aportan una perspectiva más amplia, que el presupuesto del cual hoy dispone

* Consejero técnico de Ayuda Humanitaria.

la ayuda humanitaria de la AECI, permite explotar en toda su envergadura. Los proyectos de prevención y preparación ante desastres, la capacitación local, el fortalecimiento institucional, la sensibilización, el desminado, la seguridad alimentaria y la rehabilitación, son hoy considerados sin extrañeza elementos integradores de la ayuda humanitaria. En el 2006, la AECI ha gestionado un presupuesto superior a 60 millones. Un 80% del mismo ha sido canalizado a través de organismos internacionales. Ésta es otra seña de identidad de estos tiempos. El multilateralismo activo y selectivo, consagrado en el Plan Director, se transforma en una herramienta de obligado recurso ante la capacidad limitada de ONG y AECI para asumir individualmente la gestión de tantos fondos. De las agencias de la ONU, el primer socio ejecutor de la AECI es el PMA; en segundo lugar, UNICEF; y tras él, FAO, ACNUR, FNUAP, OCHA y la OMS/OPS. Fuera de este marco, destaca como beneficiario de fondos AECI el CICR y, en mucha menor medida, la OIM.

El año 2006 ha visto la aparición de nuevos instrumentos de financiación de socios: los convenios plurianuales con ONG y los fondos fiduciarios bilaterales. Se va a firmar un convenio de 8 millones de euros con Cruz Roja Española para 4 años. En este tiempo se financiarán actividades de formación y equipamiento, pero sobre todo, de despliegue de equipos tras una emergencia. El Convenio de Acción contra el Hambre, por 4 millones e igual plazo que el anterior, contempla también la movilización de equipos, pero además la instalación de observatorios regionales que emitirán informes regulares sobre eventuales crisis humanitarias en gestación.

España, a través de la AECI, ha participado con entusiasmo en el lanzamiento del Fondo Central de Reserva para Emergencias (CERF), de la ONU, creado para financiar las crisis olvidadas y los primeros estadios de la respuesta ante una emergencia, cuando los donantes aún no han efectuado sus desembolsos. La contribución española ascendió a 10 millones de dólares, lo que le situó como el 12º mayor donante. Para el 2007 ha sido anunciada una contribución de 15 millones de euros, lo que nos convierte el sexto donante más generoso. Este mayor protagonismo en la esfera internacional es fruto de la necesidad de buscar vínculos de coordinación con otros actores que persigan un uso eficiente de los fondos. En el terreno teórico, España subió su perfil desde la asunción de los Prin-

cipios del Buen Donante Humanitario, fundamento ideológico de la Estrategia de Acción Humanitaria. Londres, Roma, Bruselas y Nueva York se han convertido en este tiempo en foros habituales de debate, información y presión, en los que también se manifiesta la ayuda humanitaria de la AECI.

La financiación de proyectos ha experimentado en el último año un cambio sustancial, desde que se ha puesto en marcha un procedimiento que aspira a garantizar la coordinación con la embajada de España en el país de que se trate, OTC —si la hubiera—, dirección geográfica de la AECI y organismo beneficiario de la subvención, además del análisis técnico del proyecto. El resultado de esta política ha sido muy positivo, si bien existe margen para la mejora, especialmente en cuanto al tiempo consumido desde que se solicitan sugerencias a las Embajadas, y se transfieren finalmente los fondos. Más allá de financiar proyectos, es decir, gestionar fondos públicos, la tarea que se erige como capital es la de la coordinación, especialmente cuando una catástrofe natural produce una situación de necesidad humanitaria. El atractivo de la ayuda de emergencias ha motivado el surgimiento, en pocos años, de multitud de actores llamados a sí mismos "humanitarios". Esta tendencia se verifica tanto en las administraciones públicas (locales, provinciales o autonómicas) como en ONG u organismos internacionales. En el plano nacional, esto dificulta, aún más si cabe, la coordinación. Con carácter general, existe un Grupo de Trabajo de Ayuda Humanitaria de la Comisión Interministerial en la que están representados, al menos teóricamente, CC. AA., ayuntamientos y provincias. En un plano más práctico, la coordinación cristaliza en reuniones que se convocan tras las catástrofes naturales o emergencias, con CC. AA., ONG y otros Ministerios, para intercambiar información y conocer las capacidades de cada cual a efectos de preparar una eventual respuesta. En esta tarea inclusiva de coordinación, la AECI está haciendo un esfuerzo especial por contribuir a clarificar los espacios entre lo humanitario y lo militar. A nivel internacional, y también en la esfera interna, se está produciendo un peligroso avance, no sujeto a reglas, de las FF. AA. en el terreno humanitario. La búsqueda de nuevos nichos de trabajo ante la transformación de la agenda de seguridad mundial, que absorban capacidades ociosas, justifiquen nuevas inversiones y atraigan fuerza de trabajo, ha llevado al

Ministerio de Defensa a una deriva humanitaria al margen de las Orientaciones de Oslo, los principios del Buen Donante Humanitario y de los fundamentos más básicos de la ayuda humanitaria. Esta trasgresión amenaza el cumplimiento de los acuerdos internacionales suscritos por España y debilita la solidez y solvencia que pretende imponerse en España a través del Plan Director y la Estrategia de Acción Humanitaria.

Otra línea de trabajo prioritaria y reciente en la ayuda humanitaria de la AECI ha sido el fortalecimiento de la capacidad logística. Conscientes de que la rapidez en la respuesta depende en gran medida del preposicionamiento de artículos de primera necesidad y de la fijación de protocolos de actuación, se ha invertido decisivamente en esta estrategia. Actualmente, la AECI cuenta con una base logística en la Base de Torrejón de Ardoz (Madrid). Tiene una superficie de 800 metros cuadrados y se encuentra a pleno rendimiento. Tiene almacenado material suficiente como para llevar 20 aviones de carga Hércules C-130. Destacan kits higiénico-sanitarios, plantas potabilizadoras, sacos terreros, tiendas de campaña, mantas y ropa varia.

Al mismo tiempo, mantenemos un stock de medicamentos y material sanitario bajo la custodia de una institución especializada en la materia. Dado el buen rendimiento de esta infraestructura, ya se ha puesto en marcha la expansión del modelo con mejoras, a Centroamérica. Será en Panamá donde la AECI disponga de un equipamiento similar, que dé servicio a toda la región en caso de necesidad. Para ello igualmente se invertirá en capacitación local y mecanismos de coordinación. Con ello se evitará el transporte desde España de equipos y material de primera necesidad; planteamiento poco eficaz, aunque muy visible.

Esta somera descripción ha pretendido trasladar una nueva visión de la ayuda humanitaria, más comprometida con la eficacia, con la coordinación y, en definitiva, con el mejor servicio a los beneficiarios de la misma. Esta evolución conocerá su punto crítico cuando, en el 2007, lo que hoy es un Área de Ayuda Humanitaria se transforme en Oficina de Ayuda Humanitaria, con rango administrativo de Subdirección General, más recursos humanos y un enfoque más global y multidimensional de la Ayuda Humanitaria.

V. LA ACCIÓN HUMANITARIA ESPAÑOLA. BALANCE DE SITUACIÓN Y PERSPECTIVA DE FUTURO

Ricardo Angora Cañego*

En las últimas décadas, se aprecia una crispación del sistema internacional que ha conducido a una serie de inestabilidades y conflictos regionales. Conflictos agudos y crónicos, y crisis complejas en las que se aglutinan violencia, desplazamiento de población, inseguridad alimentaria, e incremento de malnutrición y mortalidad. Tan sólo en el año 2000 murieron cerca de 300.000 personas, como consecuencia directa de lesiones relacionadas con conflictos armados.

De forma casi paralela, las últimas décadas se han caracterizado por un aumento del número de desastres naturales que han causado gran cantidad de vidas perdidas e importantes daños materiales. El pasado 2005 fue un año especialmente azotado por catástrofes naturales, que han afectado de una manera dramática a las personas más vulnerables —por el Tsunami, el terremoto de Paquistán o las tormentas tropicales *Stan* y *Katrina*—, duplicando el número de afectados con respecto a años anteriores.

La respuesta internacional a esta situación ha venido marcada por un incremento de las intervenciones de organizaciones especializadas en acción humanitaria desde agencias de la ONU, Cruz Roja y ONG. De igual forma, los donantes han incrementado sus aportaciones dirigidas a paliar los efectos de las crisis humanitarias sobre la población.

* Vocal de Acción Humanitaria de la CONGDE.

Si se analiza los últimos 20 años de respuesta española a las diferentes crisis, se aprecia que, tanto la acción humanitaria gubernamental como la no gubernamental, han sido insuficientes y con grandes carencias.

A pesar de los avances, la acción humanitaria española en términos generales sigue siendo un aspecto pendiente, que precisa ser tenido en cuenta de forma prioritaria en la planificación estratégica de organizaciones y donantes.

La acción humanitaria en la cooperación oficial española ha sido una de las mayores carencias del sistema español, y no ha conseguido todavía establecerse como línea estratégica dentro de la cooperación española.

Ya desde la base, la concepción de la acción humanitaria falla. Una de las debilidades de la acción humanitaria española es la visión reduccionista y asistencialista, como se refleja en el marco jurídico.

En la Ley de Cooperación Internacional al desarrollo (1998), la acción humanitaria es contemplada en su vertiente más reduccionista, como ayuda de emergencia:

> "*La ayuda humanitaria consiste en el envío urgente, con carácter no discriminado, del material de socorro necesario, incluida la ayuda alimentaria de emergencia, para proteger vidas humanas y aliviar la situación de las poblaciones víctimas de catástrofe natural o causadas por el hombre que padecen una situación de conflicto bélico".*

Se mantiene en esta concepción de la ayuda humanitaria la visión tradicional de instrumento de socorro ante desastres.

Sin embargo, el Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008 resuelve esta deficiencia con la concepción de la acción humanitaria al establecer conceptos como:

- Mantener una acción humanitaria basada en el respeto del Derecho Internacional,
- hacer referencia a los derechos de las víctimas,
- reflejar los valores humanitarios,
- poner de manifiesto la especificidad de la acción humanitaria dentro de la AOD, y
- precisar planteamientos y una financiación específica.

El Plan Director también establece criterios generales de actuación:

- Acción humanitaria orientada hacia las víctimas de desastres de cualquier tipo, con el objetivo de satisfacer sus necesidades básicas, restablecer sus derechos y garantizar su protección,
- con los principios de imparcialidad, neutralidad y no discriminación como premisas fundamentales de toda acción humanitaria.

Establece también como líneas estratégicas:

- Enfoque integrado de actividades de ayuda humanitaria, rehabilitación y desarrollo en un "*continum operacional"* que propicie soluciones duraderas. Previo al desastre: preparación, mitigación, prevención. Tras el desastre: transición desde la ayuda humanitaria hacia actividades de recuperación y desarrollo. Procesos de rehabilitación posbélica y construcción de la paz.
- Incorporación de las acciones de preparación para desastres, prevención y mitigación a todos los niveles de planificación del desarrollo, sobre todo en aquellos países proclives a este tipo de crisis.
- Impulso de acciones de sensibilización e incidencia en foros internacionales y de cara a la sociedad española.

Un ejemplo de la tendencia marcada por el Plan Director es la reducción en el porcentaje de destino de la AH hacia los países de renta media, que mientras en 2003 recibían el 94% de los fondos, el porcentaje ha pasado a poco más del 55% en 2004. Respecto a la distribución regional, durante 2004 el continente Africano fue el que mayor volumen de recursos recibió, especialmente África Subsahariana con un 19,4% del total, tendencia que se consolida en 2005 alcanzando al 24% del total de la AOD bilateral en ayuda de emergencia y reconstrucción.

El Plan Director pone en destacado lugar la AH; sin embargo, los cambios reales en la puesta en marcha del Plan Director están tardando en producirse, y los datos de 2004 y 2005 son preocupantes.

Pese a los avances teóricos, los Planes Anuales de la Cooperación Internacional reflejan una reducida concepción de emergencias res-

pecto a la AH, y en ellos no se desarrollan adecuadamente los conceptos definidos en el Plan Director. Así, podemos apreciar que se ha dado una desigual respuesta a las crisis humanitarias, centrándose en las agudas y no ocupándose de las crónicas. También se objetiva una carencia en la visión integrada entre desastres y desarrollo. En las zonas en las que se implementaba un programa de reconstrucción, se financiaba con créditos FAD. Sin embargo, esta situación cambió en 2005, año en el que a diferencia de anteriores no se utilizaron los FAD en la acción humanitaria.

También se aprecia cierta instrumentalización de la AH, en respuesta a la presión política, mediática y opinión pública tratando de influir en el destino de los recursos hacia unas u otras crisis humanitarias.

Pero no sólo los conceptos teóricos de la AH presentan debilidades; si se analizan los recursos financieros aportados por la Cooperación Oficial Española y sus partidas presupuestarias, se puede apreciar que en estas dos últimas décadas han sido insuficientes, sobre todo si se hace la comparación con el promedio de donantes del entorno de España.

Hay que resaltar el incremento de los fondos destinados a la AH en los últimos años. Analizándolo con detalle se aprecia cierta confusión en los sectores y partidas presupuestarias disgregadas:

- En los PACI se incorporan como AH partidas reembolsables a excepción del 2005.
- Se incluyen, a través del Ministerio de Defensa, intervenciones de reconstrucción a medio y largo plazo en los Balcanes y Afganistán.
- Se incluyen las aportaciones a misiones de mantenimiento de Paz.

En la evolución de la asignación sectorial de las partidas presupuestarias entre los años 2003 y 2005 se puede apreciar ciertas mejoras.

En 2003, la AOD bilateral destinada a emergencias ascendió a casi 79 millones de euros (6’6% del total de la AOD bilateral), de los que destacan: ayuda de emergencia 54%, ayuda a refugiados 25%, y ayuda alimentaria 8%.

En 2004 ascendieron a 97’4 millones de euros, lo que supone menos del 5% del total de la AOD. Destaca la asignación como partidas de AH las utilizadas en reconstrucción, gran parte de la misma a largo plazo, sumando un 39% del total, por encima de la ayuda de emergencia. En contraste, se produce una disminución de la ayuda a refugiados en el país de origen. También computan como fondos de AH los gastos militares y créditos reembolsables.

En 2005 las partidas presupuestarias ascendieron a 108 millones de euros, con una aportación del MAEC de más de 36 millones de euros, 24 millones de euros de las CC. AA., y 5 millones de euros por parte del Ministerio de Defensa.

A pesar del incremento de las partidas presupuestarias en acción humanitaria, el compromiso de alcanzar el 7% de la AOD bilateral en el 2008 supondrá llegar al entorno de los 315 millones de euros, meta en estos momentos alejada del crecimiento medio durante 2004 y 2005.

Respecto a la ayuda bilateral, los tres donantes con mayor peso en estos años han sido:

1. El Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (MAEC), a través de aportaciones directas, como ayuda de emergencia y subvenciones a ONG para proyectos de AH.
2. La cooperación descentralizada, mediante aportaciones de CC. AA. y administraciones locales a través de ONG, a través de la AECI, o directamente mediante sus dispositivos de Protección Civil, equipos de bomberos y sistemas sanitarios de emergencia.
3. El Ministerio de Defensa, con una importante aportación de 44 millones de euros, computada como gasto de acción humanitaria.

La ayuda multilateral a través de contribuciones a Organismos Internacionales no Financieros (ACNUR, OCHA, PMA, UNICEF), por parte de la AECI, pasó de 14.6 millones de euros en 2004 a 20.4 millones de euros en 2005. Estas cantidades suponen contribuciones obligatorias; sin embargo, no se ha contribuido con aportaciones voluntarias al sistema multilateral del Comité de las Naciones Unidas para recaudar fondos, que se utilizan en crisis como Darfur.

Respecto a los instrumentos de financiación de la ayuda, se continúan manteniendo los instrumentos tradicionales, propios de las intervenciones de desarrollo para financiar la AH, que son rígidos y lentos. Se precisa poner en funcionamiento nuevos instrumentos más adecuados a la AH, ágiles y flexibles, para responder a las emergencias con rapidez.

La Convocatoria Abierta y Permanente no es un instrumento adecuado; sería más eficaz el establecimiento de convenios específicos que recojan estos criterios, con ONG especializadas.

Los fondos reembolsables, créditos FAD, no son en absoluto un instrumento adecuado para la financiación de la AH, porque suponen un incremento de la deuda del Estado, que los percibe cuando su situación, como consecuencia de la catástrofe o conflicto, suele ser crítica. Queda bien reflejado en el Plan Director, y es de desear que se consolide el cambio de tendencia iniciado en el 2005.

Un análisis de la distribución geográfica de la AH muestra cómo se ha evolucionado de intervenciones en países de renta media, como Argentina, hacia países PMA. Así, en 2005, África Subsahariana se convirtió en el principal receptor de ayuda humanitaria, con un porcentaje del 24%, Asia con el 22% y Sudamérica y Centroamérica con el 21% del total de la AH.

Hasta el momento, se carece de una estrategia de AH o Planes de Actuación, y se continúa interviniendo en las crisis humanitarias de forma reactiva.

Tampoco se ha avanzado en la reestructuración organizativa de los organismos de gestión de la AH, necesaria para acometer con éxito el incremento de fondos, y la coordinación de un ambicioso futuro para la AH dentro del ámbito de la Cooperación Oficial Española.

La acción humanitaria descentralizada

En los últimos años se está produciendo un auge y desarrollo de la AH descentralizada. Al analizar la AH en la cooperación descentralizada, se aprecian grandes diferencias entre unas CC. AA. y otras, en los aspectos cualitativo y cuantitativo.

Su concepción y aplicación es muy diversa según las diferentes CC. AA. En aquellas que tienen Ley de Cooperación, la AH es defi-

nida como un espacio de la cooperación, pero es gestionada de forma secundaria dentro de la cooperación al desarrollo. En aquellas CC. AA. que aún no han elaborado una Ley de Cooperación, la AH se rige mediante normativas. En algunas CC. AA. existe una convocatoria abierta durante todo el año para ayuda humanitaria y acciones de emergencia. Por lo general, se considera una modalidad más de la cooperación, pero no se profundiza en sus especificidades de imprevisible y universal, ni se articulan procedimientos que faciliten una respuesta ágil y flexible en su funcionamiento.

Debido a la frecuencia de crisis humanitarias en los últimos años y a la necesidad de contar con instrumentos específicos, capaces de producir una AH de calidad, se está promoviendo la creación de Consejos de ayuda humanitaria en algunas CC. AA., para impulsar esta línea específica de la cooperación. Esto se traduce en que en algunas comunidades autónomas como Castilla La Mancha, se especifica en sus presupuestos de cooperación, que alrededor del 10% debe ser destinado a la AH. De igual forma, el Plan Director de Cataluña lo establece entre el 7% y 10%.

A esto se añade que otros donantes hayan especializado sus convocatorias para financiación de proyectos de AH de ONG. Entre estos, destacan algunos ayuntamientos como Córdoba o Valladolid, o fundaciones como Fundación laCaixa o Fundación Caja Madrid.

Este creciente interés por mejorar la calidad y eficiencia de la acción humanitaria está propiciando la creación de nuevos mecanismos, normas, estrategias y gestión en algunas CC. AA. Pero en otras sigue teniendo un carácter reactivo a las grandes catástrofes mediáticas. En algunas CC. AA. se sigue manteniendo una visión limitada a la emergencia, dejando al margen las líneas de rehabilitación, prevención, preparación y mitigación. No existe un desarrollo teórico que defina las especificidades de la AH, ni estrategias definidas de la AH.

En líneas generales, no se regulan planes de actuación en casos de emergencia; simplemente se ofertan convocatorias de subvenciones con unos criterios poco exhaustivos sobre la actuación que se va a llevar a cabo.

Sin embargo, se puede afirmar una creciente participación de la cooperación descentralizada en la AH. Aunque algunas convocatorias de AH de instituciones autonómicas se llevan a cabo con un presupuesto muy limitado, las aportaciones de la cooperación des-

centralizada han superado en algunos ejercicios a las del Gobierno central. Así, la ayuda humanitaria gestionada por las CC. AA. supuso en 2002 un 28% del total donado por los organismos públicos. Mientras que en 2004 se situó, en su conjunto, al mismo nivel que el MAEC. En términos absolutos se pasó de 10 millones de euros a 19,4 millones en 2004, y 24 millones de euros en 2005. Eso sí, con una gran disparidad en la provisión de fondos, que oscilan desde el 21,5% de la AOD de Canarias al 2% de la AOD de La Rioja.

El porcentaje con respecto al total de la cooperación descentralizada también se incrementó, pasando del 5,2% en 2003 a 8,7% en 2004, y al 9,1% en 2005. Dentro de la partida presupuestaria destinada a la AH, el sector que más fondos recibió fue la ayuda de emergencia: 55,7%, a diferencia de la ayuda de la cooperación española, donde tiene más peso la ayuda a la reconstrucción.

Respecto a las regiones geográficas destino de la AH, se aprecia un predominio de Centroamérica y Caribe, con el 26%, seguido de África Subsahariana, con el 22,6% en 2005.

Se puede resumir que la acción humanitaria descentralizada presenta aspectos débiles, como la dispersión de la misma, y cierta descoordinación entre administraciones. Aunque se ha avanzado en la puesta en marcha de mecanismos de coordinación y diálogo entre las diversas administraciones y el resto de actores implicados, promovidos desde la AECI.

Por otro lado, se puede destacar como fortalezas la movilización de recursos locales, más próximos a la sociedad, y la independencia de intereses de política internacional.

Con todo ello, las perspectivas en el momento actual se centran en un proceso de consolidación y desarrollo de la AH, elaboración de bases jurídicas y criterios de actuación, creación de órganos institucionales adecuados a la especificidad de la AH, y desarrollo de mecanismos de coordinación entre administraciones autonómicas.

Las Organizaciones No Gubernamentales

En España existe un reducido número de organizaciones especializadas en acción humanitaria, la mayoría de ellas de implantación internacional, a las que se han unido, en los últimos años, organizaciones clásicas de cooperación al desarrollo que han comenzado a

llevar a acabo intervenciones de acción humanitaria, sobre todo en las regiones donde desarrollan habitualmente sus intervenciones y tienen lugar grandes desastres naturales. Un ejemplo de esta tendencia fue el huracán *Mitch* en Centroamérica, y —más reciente— la catástrofe del Tsunami, en el Sureste Asiático.

Especializadas en sectores, las organizaciones humanitarias centran sus intervenciones en las crisis humanitarias en cubrir y satisfacer las necesidades básicas de la población. Durante la fase de emergencia, proporcionando refugio, agua y saneamiento, alimentación y nutrición, atención y prevención sanitaria, educación, atención psicosocial, protección y reunificación de familias, protección y reunificación de niños no acompañados, o desarrollo de capacidades locales. Durante la fase de rehabilitación, mediante la construcción de alojamientos provisionales, viviendas, red de agua y saneamientos, rehabilitación y reconstrucción de infraestructuras comunitarias (educación y salud) y psicosociales, recuperación de los medios de vida de la población, sistemas de sustento, reconstrucción y fortalecimiento de la economía rural, recuperación ecológica de zonas devastadas y sostenimiento medioambiental, o fortalecimiento del tejido social.

Una estrategia fundamental para el futuro en las zonas afectadas, son la prevención, mitigación y preparación ante futuros desastres. Esta importante línea de trabajo es llevada acabo por un reducido número de organizaciones, que debe sin duda incrementarse a corto plazo.

Este tipo de acciones, para que sean eficaces y tengan un impacto positivo en las poblaciones objeto de intervención, precisan llevarse a cabo con criterios de calidad. Algunas organizaciones no siempre tienen en cuenta la necesidad de contar con personal experto para el diseño de las intervenciones, lo cual termina por repercutir negativamente en la calidad de la AH prestada.

Las organizaciones humanitarias con más experiencia ya tienen incorporadas herramientas, como el Proyecto Esfera o la Good Humanitarian Donorship, y evaluación de proyectos, como la iniciativa ALNAP, que posibilitan alcanzar buenos estándares en las intervenciones que se llevan a cabo. Pero aún quedan organizaciones que deben incorporar este tipo de instrumentos para llevar a cabo una buena práctica humanitaria.

La complejidad de muchas crisis humanitarias actuales y la multiplicidad de organizaciones en el terreno, en ocasiones con falta de experiencia, propicia la descoordinación de los trabajadores humanitarios en los momentos iniciales. A ello ha contribuido también la incorporación en los últimos tiempos de nuevos actores en las intervenciones humanitarias: equipos de rescates, protección civil, cuerpos sanitarios, agentes gubernamentales, compañías privadas, ejércitos. Se debe asumir, por todos, el papel que OCHA y las agencias de la ONU realizan de cara a coordinar las intervenciones sobre el terreno para evitar duplicidades, carencias, acciones inadecuadas y fuera de contexto, en un intento de guiar la AH únicamente en función de las necesidades de la población afectada.

Al mismo tiempo, esta multiplicidad de nuevos actores, organizaciones muy diferentes en cuanto a su razón de ser concepción, valores y principios, ocasiona una gran confusión en el espacio humanitario que repercute en las diferentes acciones y en la percepción de las comunidades afectadas. Esto ocasiona que en escenarios de conflicto bélico activo, como Iraq o Afganistán, resulte muy difícil la presencia de las organizaciones humanitarias, por verse comprometida la seguridad de las persona integrantes de sus equipos.

Los recursos destinados por las organizaciones humanitarias han experimentado un crecimiento significativo durante los últimos años. En algunas intervenciones, como en la catástrofe del Tsunami (con un total de ochenta millones de euros), estas aportaciones han superado a las realizadas por la Administración Central.

En 2003 las organizaciones humanitarias ejecutaron más de 57 millones de euros en proyectos, lo que supuso el 15 % del total de la cooperación internacional de las ONG miembros de la CONGDE. Esto supuso un incremento del 44% en relación al año 1999.

En 2004, los recursos totales dedicados por las ONG españolas miembros de la CONGDE a acción humanitaria, fue superior a 59 millones de euros, un 2% más que en 2003, lo que supuso cerca del 14% del total de la cooperación internacional.

Si bien el porcentaje más importante de la financiación de las intervenciones de AH proviene de fondos públicos, en los últimos años se está experimentando un incremento notable de la financia-

ción privada. Esta tendencia es deseable, y las organizaciones tienen como meta a corto plazo alcanzar un equilibrio entre financiación pública y privada.

Esta necesidad de incremento de fondos privados para la financiación de la acción humanitaria de las ONG, está propiciando el incremento de campañas de marketing, llevado a cabo por un 46%, y la colaboración con empresas y financiadores privados, un 35%. Estas acciones se autorregulan mediante el cumplimiento del Código de Conducta, como marco de referencia en el que se establecen principios de actuación generales aceptados por todas las ONG de la CONGDE.

Las acciones de captación de fondos, bajo estos principios éticos, deben llevar a las ONG a rechazar la utilización del drama de la población afectada por crisis humanitarias para realizar programas espectáculo que priorizan el sensacionalismo de imágenes denigrantes de seres humanos, e historias humanas en búsqueda de audiencias. Las ONG no deberían aceptar donaciones a través de la manipulación de los sentimientos de la población.

Pero el cumplimiento de los principios éticos de financiación de las organizaciones humanitarias no queda restringido a la captación de fondos, sino que debe de hacerse extensivo a la rendición de cuentas de las acciones realizadas con la población afectada, y al destino de los fondos empleados, ante los donantes, sociedad de origen y población receptora.

La rendición de cuentas y la transparencia en la forma de actuar de las organizaciones humanitarias son necesarias para la credibilidad y aceptación de las organizaciones humanitarias.

Muchas son las necesidades de mejora en las intervenciones humanitarias por parte de las ONG, pero las organizaciones humanitarias deben ir mas allá, asumiendo también un compromiso activo en la protección de los derechos humanos, dando testimonio de la violación del Derecho Internacional y denunciando las malas prácticas de los gobiernos locales cuando falten a su responsabilidad de poner en marcha todos los recursos disponibles para la atención de la población afectada.

Perspectivas de la acción humanitaria española

La acción humanitaria española, en general, se debe orientar de forma prioritaria hacia las crisis complejas y conflictos crónicos, con especial énfasis con las poblaciones en mayor situación de vulnerabilidad, desplazados y refugiados (Somalia, RDC; Darfur).

En la planificación de las intervenciones se debe articular la transición de las fases de emergencia a la rehabilitación, y de ésta al desarrollo. Dentro de los componentes, se debe poner especial énfasis en las acciones de prevención de catástrofes y conflictos.

En el ámbito de la cooperación oficial española, se debe agilizar la elaboración de una planificación estratégica para acción humanitaria, que incremente las ayudas a los PMA.

Se debe agilizar la reforma de la estructura operativa encargada de la gestión de la AH, que permita gestionar el incremento de los fondos previstos en el Plan Director, así como establecer instrumentos de financiación adecuados a las características de la AH, y consolidar la tendencia de no usar los FAD.

El Gobierno debe contar con una política clara, que diferencie las acciones militares de la acción humanitaria. Se debe clarificar, igualmente, su actuación en las intervenciones de acción humanitaria. La financiación de sus intervenciones se debe incluir en el presupuesto del Ministerio de Defensa, y no como parte del presupuesto de acción humanitaria. Se debe establecer una política de sensibilización e incidencia de la AH.

En el ámbito de la acción humanitaria descentralizada, se debe hacer extensiva a todas las CC. AA. la elaboración del marco jurídico de la AH. De igual forma, urge la creación de órganos institucionales específicos para tratar la AH, y hacer un esfuerzo adicional para articular la coordinación entre administraciones.

Las ONG deberán desarrollar más sus capacidades y reforzar los criterios y mecanismos, para una AH con mayor calidad y eficiencia. Se deberán ajustar los fondos destinados a las necesidades, y orientar las intervenciones hacia el fortalecimiento de las capacidades de las poblaciones afectadas, con el horizonte de preparar, prevenir, mitigar y responder adecuadamente a las crisis humanitarias. Todo ello dentro de una gran estrategia que contemple la recuperación y el desarrollo a largo plazo.

Aquellas ONG que aún no lo tengan establecido, deberían asumir los principios de buenas prácticas, que impliquen la evaluación de las actuaciones y que aseguren trabajar con transparencia en las actuaciones que llevan a acabo y en la financiación, así como en la rendición de cuentas.

Las organizaciones humanitarias deberán incrementar sus esfuerzos en la coordinación de las intervenciones con el resto de actores. Especial papel corresponde a la coordinación por parte de OCHA y las agencias líderes de la ONU, que deberán ejercer su influencia para garantizar un acceso seguro a la población afectada. Las organizaciones humanitarias deberán garantizar su independencia en aras de una mayor credibilidad.

Son muchas las tareas de mejora que en el ámbito de la acción humanitaria española quedan por delante, y se deben afrontar en colaboración entre todos los actores implicados, para conseguir tener una acción humanitaria adecuada a las necesidades de los retos actuales.

Bibliografía consultada

Ley Española de Cooperación, 1998.

Plan Director de la Cooperación Española, 2005-2008.

Planes Anuales de la Cooperación Española, 2003, 2004 y 2005.

Informes anuales del CAD de 2003, 2004, 2005.

Informe Anual sobre la Cooperación y acción humanitaria de Medicus Mundi, Prosalus y Médicos del mundo, de 2003, 2004, 2005.

Informe *La Realidad de la Ayuda,* 2003, 2004, Intermón Oxfam.

Informe del Observatorio de la acción humanitaria, 2003-2004, IECAH.

VI. ¿ES POSIBLE EL ENFOQUE UNIVERSALISTA EN LA ACCIÓN HUMANITARIA?

Xabier Etxeberria Mauleon*

Punto primero

Hace sólo unos años, habría resultado casi incomprensible —al menos extraño— que se formulara la pregunta que encabeza estas líneas. "Iba de si" que si algo caracterizaba a la acción humanitaria era su universalismo, tanto en su fundamentación, como en su motivación, e incluso en sus pautas de realización. Se trataba, por definición, de una acción que remitía a derechos y a necesidades humanas en situaciones de catástrofe, que se presuponían, tanto unos como otras, indudablemente universales.

Hoy, en cambio, han aparecido diversas sospechas al respecto. Unas tienen que ver con lo que se hace realmente: determinadas prácticas "humanitarias" pueden ser acusadas de perseguir intereses no universales, sino muy particulares —políticos, económicos, culturales, religiosos— o al menos de estar instrumentalmente al servicio de éstos. Se trata de una cuestión muy relevante, frente a la que debe mantenerse constante vigilancia y denuncia crítica. Pero en sí no daña la pretensión del universalismo, sino que la reafirma, puesto que es desde ella desde donde cabe hacer la crítica.

La segunda fuente de sospecha sí se dirige al fundamento mismo del universalismo. Tiene que ver con el pluralismo cultural. Si la pluralidad de culturas es inevitable y si toda creación humana está marcada por una cultura particular, propugnar el universalismo en

* Profesor de Ética de la Universidad de Deusto.

la ayuda humanitaria sería una ilusión que esconde particularismos que sólo sirven a las culturas dominantes y a los Estados en los que se encarnan —de hecho, el “mundo occidental”—. En lo que sigue voy a tener fundamentalmente presente este segundo cuestionamiento.

Punto segundo

Entiendo que el punto de partida debe consistir en afirmar decididamente la tesis de que la acción humanitaria no se entiende éticamente sin la referencia de la misma a la universalidad. Y esto en un doble sentido. En primer lugar, como derecho de *todas las personas* que sufren las consecuencias de desastres a ser atendidas en la medida en que lo necesitan. En segundo lugar, como deber de *todas las personas* de prestar apoyo en la medida de sus posibilidades. La objeción culturalista que acabo de formular no debe derrumbar esta tesis, sino que debe empujar a modularla y afinarla. Es lo que pretendo hacer con las consideraciones que siguen.

Punto tercero

Hay que comenzar precisando que la universalidad moral a la que remite la acción humanitaria es la propia de los derechos humanos. Ésta, en sus formulaciones iniciales, se mostró como *universalismo abstracto*, definido por estos supuestos: a) el punto de partida somos los *individuos* humanos “separados” que, por el *mero hecho* de ser humanos, somos sujetos de *dignidad*; b) de esa dignidad se derivan *derechos individuales universales* en torno a los núcleos básicos de libertad e igualdad; c) que suponen los correspondientes *deberes*; d) si hablamos de universalismo “abstracto” se debe a que consideramos a los individuos desde su mera y común condición de humanos, no teniendo presentes las características que los diferencian (de sexo, religión, etnia, etc.).

Punto cuarto

Pues bien, a partir de la acción humanitaria, de lo que ella supone, se descubre una primera limitación en ese modo de entender el universalismo. En él quedó subrayada decididamente la *obligatoriedad*

de los deberes "en negativo" —de no hacer algo: por ejemplo, no forzar otra libertad—, siendo percibidos los deberes "en positivo" —de hacer algo, por ejemplo, aportar alimentos— o como *opcionales* o como *imposibles* de ser generalizados (esto es, no universales).

Ahora bien, la acción humanitaria que pide de modo preventivo cumplir —exigir que se cumplan— determinados deberes en negativo, para que no acontezca la catástrofe, supone por ella misma y decididamente *deberes en positivo*, tanto en el momento preventivo como en el de intervención.

Por eso, frente al mero universalismo abstracto en negativo: a) hay que reivindicar la obligatoriedad moral de los deberes en positivo, no sólo a nivel intraestatal sino también interestatal, como se subrayará luego; y b) hay que mostrar la viabilidad de la realización de esos deberes en positivo, por lo que respecta a nuestro tema, de los deberes implicados en la acción humanitaria.

Punto quinto

En esa formulación clásica del universalismo de los derechos hay, además, una segunda limitación. En la práctica, el supuesto individualismo abstracto proclamado (la puesta entre paréntesis de las particularidades de los individuos realmente existentes) no lo fue tal, porque estuvo acompañado del reconocimiento de los *Estados nacionales* y sus derechos, con alcance no sólo político —Estado soberano— sino cultural —cultura nacional—.

Esto ha significado entre otras cosas: a) que el ejercicio y la satisfacción de nuestros derechos se realice por *mediación* de los Estados; b) que nuestros deberes correspondientes se cumplan en el marco de los Estados y para satisfacer los derechos de sus ciudadanos; c) que haya contagios de particularidad cultural no declarados, con los que habrá que andar con cuidado.

Este enfoque tiene dos elementos positivos: a) supone el reconocimiento de la necesidad de *instituciones públicas* para que los derechos y deberes universales sean una realidad; b) estimula la contextualización cultural —nacional— de los derechos humanos, tanto en lo relativo a contenidos como en lo relativo al sujeto colectivo del ejercicio de la democracia, una contextualización que adecuadamente gestionada es positiva.

Pero tiene de negativo algo especialmente grave: que desampara a los ciudadanos de Estados opresores o en circunstancias gravemente adversas que les desbordan, y que no contempla un nivel necesario de ciudadanía global para que pueda realizarse la universalidad. Esta negatividad incide frontalmente en lo decisivo de la acción humanitaria y su dimensión internacional: tiende a teñirla de *opcionalidad* y *arbitrariedad*. Superar esta limitación en la universalidad exige *instituciones públicas globales-internacionales* de asistencia humanitaria, eficaces, y guiadas por criterios de *justicia*, aunque convenga articularlas con instituciones estatales.

Punto sexto

El principio básico que emerge del universalismo abstracto que estoy comentando es el de *no discriminación*, el de "ignorancia" o puesta entre paréntesis de nuestras particularidades de todo tipo, para tener en cuenta únicamente nuestra condición de humanos sujetos de derechos.

Este principio de no discriminación tiene un aspecto positivo. Gracias a la abstracción de particularidades que supone, expresa la igualdad básica de todos en cuanto humanos. En el caso de la acción humanitaria, debe ser asumido bajo la forma de *imparcialidad* del apoyo que se ofrece: no tiene que estar ligado a la condición particular de la víctima (de género, nacionalidad, religión, etc.) sino a su grado y modo de *victimación*. La imparcialidad se nos muestra así por la vía de la realización de la universalidad, en este caso de la de la acción humanitaria.

Pero, en este principio de no discriminación, anida también una cuestión problemática. El principio remite a una irrealidad, en el sentido de que los seres humanos abstractos no existimos; existimos los seres humanos marcados ineludiblemente por nuestras particularidades. Entre ellas —nos interesa subrayar aquí— por las ligadas a la cultura: todos nos realizamos como humanos, ineludiblemente, en *culturas particulares*. Esto significa, a su vez, que todo lo que emerge en nosotros está contagiado por la particularidad cultural en la que emerge, incluidas las formulaciones de derechos humanos que se pretenden universales. Este es el momento de verdad de la objeción culturalista que presenté al abrir estas líneas, que puede

aplicarse a todos los derechos, también al que tienen las víctimas de las catástrofes a ser atendidas.

Punto séptimo

¿Cómo resolver, o quizá mejor, gestionar, la tensión que surge entre universalidad necesaria —recuérdese punto segundo— y particularidad inevitable?

Una propuesta que se está haciendo es la siguiente: fíjense unos derechos universales muy mínimos para todos los grupos culturales, y que haya luego otro bloque de derechos que se reconozcan como propios de culturas particulares. El riesgo de esta propuesta es el siguiente: los mínimos universales tienden a concretarse en deberes en negativo, pero raramente en deberes en positivo, lo que acaba siendo perjudicial para los oprimidos y desaventajados. Aplicado a la acción humanitaria: se pondrá como mínimo el no al genocidio, lo que es importante para evitar determinados desastres; pero será muy difícil que se ponga como mínimo de obligado cumplimiento que se satisfagan las necesidades básicas de cualquier víctima de cualquier catástrofe en cualquier lugar.

Creo, por eso, más adecuado, avanzar en otra dirección: afirmar la universalidad *transcultural* (no acultural) de los derechos humanos en su sentido amplio, abierta a encarnaciones culturales plurales e impulsada por las aportaciones y el diálogo intercultural. Desde esta dinámica será fácil defender, por ejemplo, el derecho universal al alimento, para resaltar a continuación que las concreciones en su realización tienen que estar mediadas culturalmente, esto es, abiertas a la particularidad. Algo que la acción humanitaria tendrá que respetar.

Esta propuesta supone dialectizar creativamente, a la hora de realizar los derechos humanos, dos momentos: el de la universalidad de la persona humana, sujeto de dignidad, con el de la particularidad —cultural entre otras— de esa persona.

El trasfondo argumental de este enfoque es el siguiente. Por un lado, tenemos *derecho* a la pervivencia en evolución de nuestros grupos culturales como contexto de realización personal y como expresión de nuestra creatividad colectiva valiosa, y precisamente por eso la acción humanitaria debe respetar el momento de la particularidad, para no atentar contra este derecho cultural. A su vez, y por

otro lado, todas las culturas tienen que impregnarse del transcultural de los derechos humanos, también cuando estimulan la acción humanitaria. Aunque, por último, para evitar imperialismos culturales, habrá que impulsar un diálogo intercultural equitativo en el que se precise este transcultural.

Punto octavo

Detallemos cómo puede aplicarse la propuesta precedente al caso de la acción humanitaria, para que ésta se inspire en la universalidad y la realice, pero teniendo en cuenta adecuadamente la particularidad. Acabo de adelantar que habrá que plantear tres momentos, que deben ser vistos como funcionando ensamblada y articuladamente:

- Momento de la universalidad: toda persona en cuanto persona, en su situación de víctima de una catástrofe, tiene derecho a ser socorrida imparcialmente en colaboración con su autonomía.
- Momento de la particularidad: debe ofrecerse ese socorro en el respeto a la vivencia colectiva culturalmente singularizada por determinadas cosmovisiones, instituciones, costumbres, etc., y en espíritu de colaboración con la autonomía colectiva. Piénsese en concreto en: el respeto debido a la organización política y social local, a la autonomía y originalidad productiva en procesos y en productos, a las costumbres alimentarias con sus conexiones cosmovisionales, a las concepciones y cuidados de la salud, etc.
- Momento de la crítica: hay que estar críticamente atentos a aquellos elementos culturales que pudieran quebrantar el transcultural universal (por ejemplo el que, como rasgo cultural, se privilegie satisfacer las necesidades alimentarias o sanitarias de los varones frente a las mujeres).

Punto noveno

Puede plantearse una objeción a este planteamiento. Se dirá que resulta sugerente esta encarnación culturalmente plural de la acción humanitaria, pero que eso pide tiempos, estrategias, personas, etc., que con

frecuencia no se dan cuando emerge abruptamente una crisis y debe ser atendida con toda rapidez. Dicho de otro modo, puede entenderse que la urgencia inherente en muchas ocasiones a la acción humanitaria pide que se releguen las preocupaciones culturales a la hora de llevarla a cabo, porque harían que la ayuda llegara tarde.

Cabe responder a esta objeción resaltando que el problema se remedia en buena medida con estrategias de intervención planificadas previamente a las catástrofes, teniendo presente el hecho cultural e incluyendo, evidentemente, la correspondiente disponibilidad de recursos.

Por otro lado, la urgencia, unida al hecho de que está en grave amenaza y destrucción lo más básico de lo humano, es una circunstancia adecuada para que discernamos interculturalmente en diálogo, de verdad, qué es lo nuclear de ese universal transcultural, que podrá ramificarse en derechos para los que quepan encarnaciones culturales más marcadas. Estoy seguro de que podrá resaltarse en seguida que, de cara a precisarlo, además de tener presentes los referentes de libertad e igualdad, habrá que tener también muy presente el más elemental de vida, de conservación de la vida.

VII. LA UNIVERSALIDAD: LA AMENAZA AL "ANTROPÓLOGO HUMANITARIO"

Víctor de Currea-Lugo*

Lo humanitario es algo que, en principio, todos consideramos positivo; otra cosa es el debate sobre cómo y/o hasta dónde debe ir lo humanitario. Pero sobre lo universal el consenso, en estos días, va en dirección contraria: reivindicar la idea de la universalidad como tal, y más aún sin ponerle matices (matices que no se le exigen a los detractores de la universalidad), es una postura en franco descenso, políticamente incorrecta y minoritaria, tanto en la academia como en el terreno, incluso en el terreno humanitario. Ser universal en estos tiempos es ser dinosaurio.

Este texto pone en duda no sólo los matices que a veces los mismos humanitarios ponen a la universalidad de su acción sino que, de hecho, plantea los riesgos del aquí llamado "relativismo humanitario".

Lo universal y su contexto

Hablar de lo universal es una reflexión esencialmente de la modernidad: la idea de la universalidad aparece con el desarrollo del mundo moderno y, por tanto, sus relativizaciones también. Más precisamente, éstas nacen como una referencia a Europa, a Occidente, al punto que pareciera, sólo pareciera, que las cosas son universales si son occidentales o no lo son si no son occidentales. Es decir, iróni-

* Investigador del IECAH.

camente podríamos decir que el debate sobre lo universal tampoco sería “universal”.

Preguntémonos si hay algo que sea universal; si no hay nada universal de poco serviría continuar el debate pues todo sería o local o relativo, o como se quiera llamar lo opuesto a lo universal. Si definiéramos universal como aquello aceptado por todos y todas, como en principio podría ser una tentadora definición, estaríamos en problemas. Si algo fuera aceptado por todas las personas entonces sería universal, pero cuesta trabajo hallar algo universal.

Según algunos antropólogos hay dos cosas que serían universales: la ceremonia fúnebre y la prohibición del incesto. Pero aunque, en general, esta tendencia se encuentra en todas las culturas, hay individuos que no cumplen tales dos reglas y, según nuestra primera definición de universalidad, no habría nada universal o deberíamos adoptar otra definición.

La modernidad, por definición, acepta sólo la existencia de una verdad; no es un problema dogmático sino el resultado inevitable de apostar por sus valores. La racionalidad y la existencia de unos derechos universales, diferencian entre una verdad y otras argumentaciones que no se dan por ciertas. La posmodernidad y el relativismo cultural, también por definición, aceptan varias verdades, no porque sean más tolerantes que los modernos sino porque se contradirían si negaran las otras mentadas realidades. Por eso, inevitablemente, un posmoderno puede hablar a favor de la homeopatía y de la penicilina sin entrar en contradicción alguna. En el caso del moderno, éste tiene que tomar partido. Al primero, la coherencia con sus ideas le da el rótulo de tolerante, al segundo de dogmático.

Pero además, con el fracaso del sueño del socialismo real y el *boom* de la nueva era, se complejiza la cosa para los dinosaurios modernos: la ciencia, que una vez fue revolucionaria, deja de serlo, y parece que sólo alimentara posiciones de derecha. Las soluciones dejan de ser terrenales y posibles, para volverse personales en el sentido de cambiar tu propio entorno sin ir más allá porque lo “microlocal” es lo posible, al punto que cuando se habla de una masacre en Sudán o un atentado en Iraq no falta quien diga que la paz empieza en casa, como si el buen comportamiento de mis vecinos pudiera evitar la masacre de mañana.

Problemas de partida

Volviendo a Europa y a la modernidad, para el tema que nos ocupa, no sólo es relevante que lo universal sea un referente de Occidente, sino que el Derecho Internacional, y dentro de éste el Derecho Internacional Humanitario, es de origen europeo. También lo es la más antigua y conocida agencia humanitaria, la Cruz Roja. El debate sobre la ayuda humanitaria y su teorización son esencialmente europeos, como lo es la gran crítica a la modernidad, la posmodernidad, que no nació en un poblado de Sri Lanka ni en un lago de África, ni en un camino de Perú, sino en un discurso parisino. Incluso la pregunta por la universalidad de lo humanitario es una pregunta occidental.

Ahora, ¿qué tiene de malo ser europeo? Hace un par de años en un debate en la Universidad de Leiden (Holanda), una diplomática china hablaba muy mal de Occidente, sus ideas y su legado. Luego de varios minutos, ante la pregunta de la vigencia del marxismo en China, contestó positiva y orgullosamente. Pero ¿era acaso Marx de Senegal y Engels de Singapur? Alguien dijo luego que el problema no era dónde se nace sino cómo se piensa, habiendo una forma de pensar negativa, decía él, europea, y una positiva: desde la periferia del mundo, sin dar más detalles, dejando tal definición como un acto de fe. Pero Occidente no es malo por ser Occidente (no significa que todo lo occidental sea bueno, sino que no es malo por ser occidental).

Esto muestra una cosa: la tendencia predominante de huir del calificativo de europeo o de occidental, como si fuera la peste negra del pensamiento. Se nos olvida que la pólvora la hizo la milenaria China y que la salvadora penicilina es europea. Ese anti-europeismo se refleja en el trabajo humanitario, al punto de negar muchas cosas o crear mentiras para parecer "políticamente correctos".

Es necesario precisar que Occidente no es igual a modernidad, aunque compartan cierta historia y cierta geografía. La modernidad implica una serie de valores no necesariamente respetados por los países europeos, ni de uso exclusivo de éstos. Confundir la modernidad con Occidente beneficia a Occidente en su acepción colonialista y perjudica los principios universales. Las ideas de la modernidad son mezcladas por algunos, de manera impune, con los bombardeos en Kosovo. La democracia de Rousseau se iguala irresponsablemente a la democracia impuesta por los Estados Unidos.

Aristóteles decía que la ley no tiene que ver con la justicia sino con la injusticia: pedimos el derecho a la educación, no en Suecia donde está garantizado, sino en el Ecuador, precisamente porque no está garantizado; la crítica a las violaciones de los derechos humanos se ve como crítica a los derechos humanos, confundiendo la cosecha con la plaga que la ataca. Voltaire no es el nombre de un menú de Mc Donalds.

La modernidad y su formas no son europeas y perversas: díganle eso a los indígenas bolivianos que organizan sindicatos, a los Sin-Tierra de Brasil que pelean por el derecho a la propiedad de la tierra, a los que luchan contra el trabajo infantil en Tailandia; díganle a ellos que los sindicatos, el derecho a la propiedad y el concepto de infancia hay que rechazarlos porque son europeos. Es también el caso de búsqueda de salidas democráticas que se dan en América Latina: la Constitución en Bolivia y Colombia son claras expresiones del contrato social.

En Palestina lo que piden las víctimas no es otra cosa que derechos humanos: los argumentos contra la demolición de casas, por el debido proceso, el rechazo a la tortura y la no discriminación, son argumentos planteados desde la lógica de los derechos humanos, donde no se reduce el debate al velo musulmán para las mujeres.

En el campo humanitario, una postura moderna, por ejemplo desde la medicina, es rebatida muchas veces con un solo argumento: la defiende un médico. Es sistemático que "hay que pedir perdón por ser médico" al querer opinar sobre salud, porque la creencia popular es que cualquiera puede prescribir medicamentos, pero "los médicos no creen" en eso llamado la cultura popular, con lo cual su opinión no es válida. Ser médico coherente con el pensamiento científico, reivindicar la ciencia, pensar modernamente es ser dinosaurio; la modernidad se volvió prehistoria cuando la posmodernidad se volvió presente.

Por ejemplo, en el Sáhara un proyecto de homeopatía se justificaba diciendo que era una ciencia milenaria oriental, cuando es conocido que fue creado en Europa y hace menos de 200 años. A propósito, ¿por qué no se le acusa a la homeopatía de ser occidental? Gracias al triunfo discursivo, un proyecto de varios miles de euros, financiado por la cooperación italiana fue posible; el proyecto en cuestión consistía en curar camellos y cabras con homeopatía, lo

que llegó a incluir la presentación en unas jornadas médico-científicas del tratamiento de la depresión posparto de una gata como un triunfo de lo no-occidental.

¿Estamos ante un enfermo?

Si no hay enfermo, es inútil discutir el tratamiento. Si estamos o no ante un enfermo fue la pregunta de Hipócrates. Si no hay enfermo todo cura, incluso todo lo mágico-local; entonces esta cura sin enfermo se presenta como prueba del “fracaso” de lo universal, lo moderno y del pensamiento científico. Esto es muy frecuente en lo humanitario, al enfrentar las concepciones y las prácticas locales de salud.

El “antropólogo humanitario” es un personaje dedicado a la búsqueda meticulosa de la expresión cultural y/o local (para el caso es lo mismo) que niega sistemáticamente cualquier discurso universal “porque la cultura...”. Su paranoia triunfa porque siempre hay una apuesta cultural local contraria a la implantación de una lectura universal, de la misma manera que siempre habrá un paciente al cual el medicamento no le funciona, lo que permite entonces negar toda evidencia de los beneficios de la penicilina basados en un solo caso.

Algunos reducen los derechos humanos al debatido artículo de la Declaración Universal que habla de vacaciones pagadas como un derecho humano y su imposibilidad de ser aplicado en las planicies de África. Pero ese error, nacido de la condición humana (no divina) responsable de la redacción de la Declaración, ¿es argumento suficiente para negar el resto del cuerpo jurídico que, hoy por hoy, son los derechos humanos? Creo que no.

¿Qué se reivindica en contra de lo universal? Primero, se argumenta que lo universal es dogmático, homogeneizante, negador de la diferencia, inflexible. Por tanto, se cree, erróneamente, que la participación de la comunidad en la acción humanitaria, la democratización de la información, el *accountability* (rendición de cuentas), la adaptabilidad y flexibilidad de las operaciones humanitarias, son el núcleo de la crítica a la universalidad de lo humanitario; al contrario: una acción humanitaria basada en derechos universales obligatoriamente debe incluir tales puntos. Es precisamente para la implementación de tales principios universales que fueron creados tales mecanismos.

Lo que sí es innegable, el enfermo real si se quiere, es la tensión entre una forma de hacer lo humanitario y una percepción local contraria y contrariada. Pero esa tensión no tiene que ver con lo universal avasallador sino, precisamente, con la ausencia de una visión universal de solidaridad entre iguales, con la ausencia de diálogo democrático, con la ausencia de los derechos humanos en la acción humanitaria. Ese diálogo debería llenar al menos tres requisitos: ser un proceso y no un momento de la acción humanitaria; dos, ser transparente, lo que implica acceso a la información relevante por parte de los beneficiarios; y, tres, influir de manera directa en la toma de decisiones.

Lo universal: definición y abandono

Ante el fracaso de la definición de que lo universal es lo aceptado por todos, presentamos una alternativa. Universal sería, uno, aquello que tiene en su naturaleza la capacidad de ser un discurso o una propuesta para todos en todo contexto y, dos, que tiene en su formulación, desarrollo y/o implementación la vocación de ser universal. Por ejemplo, el judaísmo no es una religión universal en el sentido de que, en principio, son judíos los hijos de madres judías; un pueblo elegido implica la existencia de "no-elegidos" lo que es contrario a la idea de igualdad. La intención judía, su proclamación discursiva y su tendencia no son universales.

No es universal el francés, no sólo porque sea parte de la cultura, sino porque su implementación no lo es; pero podría serlo, como lo es la intención del inglés. El catolicismo, como el islamismo, son religiones universales, en cuanto a su naturaleza y en cuanto a su intención.

Basta pues la tendencia de universalidad para hablar de que algo es universal, pues si no nada lo sería, porque nada se realiza universalmente al 100%. No es pues la realización, sino la conjugación entre la naturaleza y la intención del asunto en cuestión, lo que define su universalidad. Ahora, eso no implica que se acepte ese algo en cuestión de manera universal. Una cosa es decir "es universal", otra es decir "se acepta universalmente".

Pero una vez se ganó en tal universalidad vino, paradójicamente, su quiebra: cayó el socialismo realmente existente, avanzó el neoli-

beralismo, las izquierdas huyeron en estampida a tres nichos (el feminismo, el medio ambiente y los derechos humanos), el pensamiento científico se desprestigió, lo local se convirtió en el nuevo tótem a ser adorado; la posmodernidad y la Nueva Era llegaron en el momento preciso y lo universal perdió la batalla.

El pensamiento científico dejó de ser visto como un elemento transformador, y empezó a ser visto como un demonio, culpable del avance fascista según los posmodernos, responsable de todas las enfermedades y jamás de sus curas según la Nueva Era. Y apareció un discurso políticamente correcto también en el mundo de las ONG: el relativismo humanitario.

Y el mundo solidario de las ONG, donde confluyen los que otrora querían cambiar el mundo, los ecologistas, los trabajadores de derechos humanos, los humanitarios y las feministas, es un mundo golpeado por el fracaso del sueño socialista y, entonces, salpicado del rechazo al pensamiento científico y que abre las puertas a las salidas metafísicas, espacio dentro del cual lo correcto es casi obligatorio hablar mal de Occidente y rechazar todo lo que se llame Europa, sin distinguir el grano de la paja.

El relativismo humanitario

El antropólogo humanitario cree que todo vale y para todo, así que existen varias verdades y por tanto, en lo humanitario, varios fines y métodos de hacer lo humanitario, todos igualmente válidos. Y, cree además, que a la hora de elegir hay una realidad que esa sí no es relativa: lo local como visión del mundo (dogma éste que además constituye una contradicción con el relativismo).

Hay relativistas que incluso llegan a plantear que lo mejor que podemos hacer es no intervenir. Ver las hambrunas y las masacres y no tomar partido a favor de las víctimas porque, más o menos, son dinámicas locales que deben ser respetadas como parte del proceso autóctono de construcción de su propia identidad y de otras cosas similares. Alguna vez discutiendo con indigenistas sobre el poliparasitismo en las selvas amazónicas, ellos argumentaban que no se puede considerar que el poliparasitismo sea una enfermedad en la selva porque los indígenas la entienden como una integración con la naturaleza.

La verdad, poco importa que los egipcios creyeran que la maldición de las pirámides fuera cierta. Objetivamente la gente se enfermaba en las pirámides por un hongo nacido en los excrementos de los murciélagos y bastó limpiar para acabar la maldición. Poco importa que los creyentes consideren las aguas del río Ganges como dignas de ceremonias de sanación a pesar de estar llenas de bacterias; la verdad objetiva que importa es que el poliparasitismo disminuye el estado nutricional de los indígenas del Amazonas, los hongos dan neumonía y los gérmenes del río Ganges no sanan a pesar de la buena intención de las ceremonias.

Es cierto que los médicos manejan un discurso autoritario y que las farmacéuticas son un negocio (su meta no es hacer medicamentos sino hacer dinero), pero eso no es suficiente razón para rechazar los antibióticos y abrazar las esencias florales, como si el mercado de la Nueva Era fuera barato y honesto. Muchos médicos se revalidan en el mercado de la salud simplemente agregando la palabra "bionergético" u otra similar a su título.

Esa es una realidad en el mundo humanitario que expresa claramente la tensión entre lo universal y lo local. A veces esta tensión es irreconciliable y, cuando lo es, lo humanitario tiene necesariamente que escoger. Hay decisiones que son benéficas desde lo local, hay decisiones inocuas y hay decisiones dañinas. Las benéficas hay que usarlas como un instrumento más de la acción humanitaria (por ejemplo, la acupuntura para el manejo del dolor crónico y poco más).

En Bolivia hay un claro ejemplo de lo que es algo inocuo: la gente prefiere enterrar la placenta en el monte por razones culturales. Eso no hace daño a nadie, así que no tiene sentido negar algo inocuo para la salud pero que es importante para los habitantes locales, quienes buscan realizar su libertad universal (el qué) por medio de expresiones locales (el cómo) sin lesionar precisamente el valor universal reivindicado.

En el Sáhara Occidental, por ejemplo, se trata de convencer a la gente de que las "101 plantas del desierto" son más curativas, o por lo menos igual de curativas, que la medicina occidental, cuando lo que hay detrás es la negación del acceso de los saharauis al desarrollo de la ciencia y la tecnología porque, definitivamente, no es mejor ante una neumonía las "101 plantas" que la penicilina. Aquí hay que tomar partido.

No se puede manejar un complaciente doble discurso: hay que decir a los saharauis que el inhalador no es que el produce el asma, que hay que comer bien durante el embarazo y que eso no hace daño al feto.

Un trabajador humanitario que durante años ha estado vinculado a la causa saharaui siempre fue considerado uno más de ellos hasta el día en que criticó ciertas prácticas, día en que fue rechazado por ser "europeo", esa comodidad de rotular "europeo" para negar al otro no puede ser más tomado en cuenta como un argumento válido.

Esto suena avasallador a los ojos del antropólogo humanitario, pero no lo es. Es lícito el debate sobre el "cómo" de lo humanitario, pero pongo en duda la sistemática paranoia del debate sobre el "qué" en aras de un aparente valor local que no termina de ser convincente en sus intenciones ni en sus resultados.

La apuesta por lo universal

Lo humanitario no sólo puede ser universal, sino que, sin duda, tiene que ser universal para ser humanitario. O al menos pretender serlo. Hay que diferenciar la idea de lo humanitario de la práctica humanitaria. Esto no niega su conexión ni pretende colocar lo humanitario en el mundo de las ideas, sino entender que la noción universal de humanitario no encuentra su negación en los errores y horrores hechos por los humanitarios, porque éstos no hacen sólo errores; hacen muchas otras cosas también que hacen a la gente un poco menos infeliz.

Crucificar a las ONG y a los humanitarios es más fácil que defenderlos, por lo mismo que existen estadísticas de los muertos por crímenes de guerra, pero no de los que no murieron porque los humanitarios estuvieron allí o el Derecho fue aplicado. Nadie cuenta las no-víctimas.

El principio humanitario es de naturaleza universal porque su intención de protección a las víctimas es universal, su proclamación discursiva en el Derecho Humanitario y en los códigos de las agencias humanitarias, y su intención plasmada en el quehacer cotidiano (no exento de dudas), son universales.

Todo prisionero de guerra es prisionero de guerra y no hay espacio para justificar Guantánamo. Todo civil es civil y no hay espacio para justificar Sabra y Chatila. Todo herido de guerra merece aten-

ción y poco importa si es un paramilitar colombiano, un soldado israelí o un musulmán radical.

La práctica busca cada vez más serlo; este debate sobre universalidad es parte de eso; los intentos por mejorar la calidad de la acción humanitaria también lo son; los avances éticos y autocríticos, los avances jurídicos (como la Corte Penal Internacional), son parte de esa pretensión de confirmar tal universalidad.

Como creemos en lo humanitario, nos oponemos a llamar a cualquier cosa humanitario. Sólo dos ejemplos: hay uno de los premios Oscar llamado humanitario que se otorga, por ejemplo, a los que han salvado películas viejas de la destrucción, lo que es loable pero no humanitario; otro es el sueldo dado por el Gobierno colombiano a los paramilitares desmovilizados: lo llaman ayuda humanitaria, cuando lo humanitario es algo que se da a las víctimas, no a los victimarios. En el mismo sentido, la defensa de lo humanitario pasa por la defensa de su universalidad.

Porque creemos en lo universal, no aceptamos la idea de "civil inocente", porque ser civil es una categoría jurídica y no moral; no aceptamos el abuso del poder humanitario ni su impunidad; no apoyamos la corrupción de algunas ONG; no aceptamos un mercado humanitario donde el "derecho" a asistir (léase negocio) niega el derecho a ser asistido; no aceptamos un mundo humanitario sin participación de las comunidades en la toma de decisiones aceptando a las personas como adultas.

Como creemos en lo universal, no aceptamos la relativización jurídica de George W. Bush en "combatientes ilegales" creada por el relativismo jurídico para justificar Guantánamo; ni el relativismo cultural que trata en vano de justificar la mutilación genital femenina; ni la distinción entre "víctimas buenas y víctimas malas", ni la relativización de la libertad que hace el Frente Polisario para justificar sus medidas de control; ni los proyectos de cooperación donde los salarios de las mujeres son inferiores a los salarios de los hombres. Ese es el real enemigo: la falta de universalidad en lo humanitario.

Hay principios y nociones universales innegociables: civil, bien civil, debido proceso, presunción de inocencia, libertad de expresión, ayuda en función de la necesidad, derechos, etc. Esa universalidad tiene tres elementos: intención de serlo, proclamación y ten-

dencia. Y se busca precisamente porque no existe, si existiera no tendría sentido su búsqueda.

Lo humanitario debe ser universal, como lo es la cobertura universal en salud o el acceso universal a los medicamentos. En una aldea africana donde se distribuyeron cepillos dentales se criticaba la imposición de valores occidentales, pero el problema no es ser negro o musulmán, el problema que hay es que la gente no tiene dinero para comprar crema dental y que los métodos locales no ofrecen una mejor protección dental: el problema es ser pobre.

Porque creemos en lo humanitario como valor universal, no incluimos en lo humanitario ninguna acción degradante del ser humano, sea esta degradación contra indígenas bolivianos o contra blancos-europeos de la guerra de Yugoslavia, no porque sean indios o blancos sino porque son seres humanos.

Si lo universal es un debate de las formas en las que se implementa lo humanitario —del *cómo*—, pues discutamos las formas de una manera racional, razonable y responsable, mediante un diálogo, digamos, moderno. Pero si el debate es de fondo, de lo que subyace —del *qué*—, pues ahí debemos elegir y lo humanitario no puede elegir la negación de lo universal sin suicidarse.

El debate sobre el cómo se realiza lo humanitario y su obligatoria adaptabilidad (tipo de dieta alimentaria, respeto a prácticas religiosas locales, por ejemplo) no niega ni cuestiona el qué (derecho a la alimentación, libertad religiosa). Asimismo, el debate sobre comunidades vulnerables no busca crear pueblos "elegidos" (error de algunos indigenistas), sino brindar a ellos ese universal buscado en general para todas las personas pero que, en casos particulares, requiere un tratamiento particular (discriminación positiva). Esa discriminación positiva es parte del *cómo* humanitario, no del *qué*, porque simplemente el *qué* es universal para todas las personas.

Lo que no se puede es esperar que lo humanitario, en cuanto universal, resuelva todas las deudas pendientes de la modernidad, de la misma manera que no se puede pedir a los derechos humanos que hagan las transformaciones que deben ser hechas en la lucha política y social. Lo que se le debe exigir a lo humanitario es que sea universal, tarea que no es poca ni fácil, pero que es indispensable.

VIII. ISLAM Y AYUDA HUMANITARIA

Yusuf Fernández*

Los actos de ayuda humanitaria son un elemento esencial de la práctica religiosa de los musulmanes. Los textos coránicos o proféticos en los que se ordena o invita a los musulmanes a que lleven a cabo este tipo de acciones son numerosos, y esta dimensión religiosa encauza e intensifica la motivación de los que participan en ellas.

No cabe olvidar el papel del *zakat*, uno de los cinco pilares del Islam, como aspecto fundamental de la ayuda comunitaria. En este sentido, el acto de ayudar o dar dinero a alguien para satisfacer sus necesidades no es algo que se deje a la libre voluntad de los creyentes, sino que éstos han de llevar a cabo tales actos como una obligación ética y religiosa. Además, en el Islam existe la contribución voluntaria o *sadaqardquo*: que se da a los necesitados. Significativamente, este término procede de la palabra árabe *tasdiq*, que significa *confirmación* o *validación*. De este modo, el dar una contribución económica equivale en el Islam a reafirmar la fe.

Los sabios islámicos han determinado que si el dinero procedente del *zakat* no es suficiente para hacer frente a una crisis humanitaria, los gobiernos tienen el derecho a utilizar cualesquiera recursos, públicos o privados, para hacer frente a la calamidad; disposición ésta que ha sido recogida por la moderna legislación occidental.

En el Corán se hace referencia en numerosas ocasiones a *los que creen y hacen obras de caridad*, poniendo así al mismo nivel la creencia y la

* Portavoz de la Junta Islámica y director de WebIslam.

acción humanitaria y social. Un *hadiz* del Profeta, recopilado por Al Bujari, señala que *los primeros en entrar en el Paraíso serán aquellos que hagan obras caritativas* (de ayuda social). En otro texto, también citado por Al Bujari, esta exhortación reviste la forma de un claro mandato: *Libera a los prisioneros, alimenta a los hambrientos y cuida de los enfermos.* Existen también numerosos textos que contienen severas críticas y amonestaciones a aquellos que no ayudan a los necesitados, huérfanos o esclavos. Un hadiz señala a este respecto que *si una persona muere de hambre dentro de una comunidad, entonces todos los miembros de esa comunidad se colocarán fuera de la protección de Dios y el Profeta.*

Durante el tiempo del Califa Omar ibn Jattab, hubo una fuerte hambruna en algunas regiones de Arabia. Omar ordenó entonces a los gobernadores de otras provincias que hicieran acopio de alimentos y enviaran convoyes para socorrer a las provincias afectadas, y él mismo participó en la distribución de los alimentos.

Cabe señalar que la obligación de realizar tareas de ayuda humanitaria se refiere tanto a musulmanes como a no musulmanes que estén en dificultades. Durante los primeros años de la *Hiyra* (Hégira) se produjo una hambruna en la zona de Mudar. El propio Profeta organizó un convoy de ayuda para socorrer a sus habitantes, que no eran musulmanes.

En la actualidad, los musulmanes continúan contribuyendo con su esfuerzo y dinero a la expansión de las actividades de ayuda humanitaria. Una característica diferenciadora con respecto al pasado es que dichas actividades ya no tienen un carácter local o nacional, sino que se desarrollan en un contexto internacional y van dirigidas en muchas ocasiones a la puesta en marcha de proyectos de desarrollo que tienen lugar en países sometidos a conflictos.

Otra característica a destacar es la expansión de las actividades de las organizaciones humanitarias musulmanas a campos tales como las becas concedidas a estudiantes universitarios, la atención médica y hospitalaria a los enfermos, la lucha contra las modernas formas de esclavitud (como es el caso de los menores sometidos a explotación laboral o actividades de prostitución, etc.). Varias de ellas han participado incluso en tareas de limpieza de minas en países como Afganistán, en aplicación del dicho profético de *limpiar el camino de obstáculos es como dar una ayuda económica* (Al Bujari). Algunas organizaciones han buscado también realizar inversiones

económicas en bienes inmuebles u otro tipo de mercado de bajo riesgo con el fin de disponer de fuentes seguras y a largo plazo que les permitan financiar los proyectos.

Por otro lado, el rol del Estado —que anteriormente se ocupaba casi en exclusiva de la recaudación y administración de los fondos procedentes del *zakat*— ha perdido fuerza, y hoy el papel fundamental en la financiación de este tipo de proyectos corresponde a las ONG. A esto ha contribuido también la desconfianza de muchos musulmanes hacia la capacidad de gestión de numerosos gobiernos, cuyas prácticas de ayuda están presididas por la ineficacia y la corrupción. Estas ONG llevan a cabo campañas especiales en fechas señaladas como Ramadán o el *Id el Adha* (Fiesta del Sacrificio), en las cuales los musulmanes son también requeridos a entregar cantidades de dinero o alimentos a los necesitados. Sin embargo, desde el 11-S muchas organizaciones de ayuda humanitaria musulmanas han sido objeto de vigilancias y presiones, o incluso vinculadas con el *terrorismo*. Esto ha llevado a una disminución en la cantidad de dinero que reciben, pues muchas personas temen donar fondos y ser luego acusadas de *colaborar con el terrorismo*.

Cabe señalar que en el Islam se prohíbe utilizar la ayuda humanitaria como un instrumento de chantaje o presión política, tal como algunos países occidentales están haciendo ahora en Palestina, donde intentan presionar a la población a través del hambre y la negación de la ayuda, para que, a su vez, ésta se vuelva contra su Gobierno.

IX. ONG ISLÁMICAS: NUEVOS ACTORES HUMANITARIOS CON DIFERENTES RAÍCES CULTURALES

Laurence Thieux*

En el complejo escenario internacional marcado por una radicalización de las bipolarizaciones ideológicas y la aparición de nuevas amenazas, los actores humanitarios se han ido enfrentando a nuevos retos que en cierto modo han conducido a un cuestionamiento global de la acción humanitaria y de los principios que la sustenta.

Asimismo, el contexto de la "guerra global contra el terror" ha acentuado la tendencia a la instrumentalización y politización de la acción humanitaria. Sus consecuencias han sido particularmente dañinas para los actores humanitarios, que han visto su seguridad amenazada y cada vez más restringido su espacio humanitario. Se ha producido en consecuencia un grave deterioro de la imagen del actor humanitario occidental, al ser asociado con la agenda "neo-imperialista o neo-colonialista" de Occidente.

Para romper estas percepciones negativas por parte de las comunidades de beneficiarios y otros actores presentes en el terreno, las organizaciones del Norte han enfocado parte de su trabajo en la participación y el refuerzo de las relaciones con las contrapartes locales. Asimismo están tomando conciencia de la necesidad de acercarse y conocer nuevos actores, como las ONG islámicas, para construir un diálogo constructivo con ellas. En este sentido el CICR ha ido impulsando foros de diálogo y debate con organizaciones proce-

* Investigadora del IECAH.

dentes de la tradición islámica, sobre la compatibilidad de los principios asumidas por parte de unas y otras organizaciones.

Las ONG islámicas en el actual mapa humanitario

La emergencia de las ONG islámicas en el mundo humanitario, hasta ahora dominado por organizaciones creadas en el Norte, ha suscitado un debate sobre el carácter universal de los principios humanitarios. Este debate específico del mundo humanitario, es en cierto modo derivado de otro más global y que arranca con la emergencia de los movimientos políticos islamistas a partir de la década de los 70, contestando las pretensiones universalistas del modelo occidental de democracia y de Estado de derecho y desafiando en cierto modo su monopolio sobre estos valores.

Este debate general, que gira en torno a eternos dilemas como la compatibilidad entre el Islam y la democracia, está claramente escindido entre los que consideran por un lado que se trata de dos "mundos" culturalmente irreconciliables, de acuerdo con una interpretación esencialista de la evolución política, cultural y religiosa de las sociedades de la región, y los que han adoptado una posición más flexible que considera que toda cultura es susceptible de reinterpretación y de adaptación.

En cierto modo, algunas de las premisas asumidas en este debate general entre el Islam y Occidente pueden ser en parte extrapoladas a los debates que ha podido suscitar, dentro del ámbito humanitario "occidental", la aparición de actores humanitarios islámicos. Una de las primeras observaciones comunes es que, al igual que el surgimiento de los movimientos políticos islamistas, éste se trata de un fenómeno moderno que poco tiene que ver con las tradiciones islámicas anteriores locales. Asimismo, la creación de las formas más modernas de acción humanitaria islámica está estrechamente vinculada al contexto político del mundo arabo-musulmán poscolonial y no se puede analizar sin evocar la relación que las ONG tienen en estas sociedades con el poder.

En muchos países árabes las ONG aparecieron en primer lugar para paliar las carencias del Estado en sectores como la educación, la salud, o, más generalmente, respecto al desarrollo. Se trata al mismo tiempo de un modelo importado del Norte, al igual que el Esta-

do-Nación. La adopción de un modelo exógeno no ha impedido sin embargo un fenómeno de apropiación y adaptación a la cultura local, que queda de manifiesto por ejemplo en la permanencia de esquemas sociales tribales donde está más marcada la pertenencia de un determinado individuo a un grupo.

La aparición de las ONG islámicas transnacionales (como por ejemplo Islamic Relief) es un fenómeno relativamente reciente, que coexiste con formas más tradicionales de caridad islámica. Se trata de un mundo complejo, diverso y mal conocido. Las ONG occidentales se han mostrado globalmente reticentes a trabajar con las organizaciones islámicas y son varios los factores que explican las dificultades encontradas a la hora del diálogo. Uno de los principales argumentos esgrimidos por parte de las ONG occidentales para explicar esta reticencia es la dualidad de las ONG islámicas, las cuales, desde el punto de vista occidental, están siempre bajo sospecha de llevar implícita una agenda política oculta. Y, en efecto, las ONG islámicas tuvieron un protagonismo creciente en conflictos como los de Afganistán y Bosnia.

Fue en Afganistán donde se gestó la aparición de organizaciones islámicas con un perfil humanitario en un contexto altamente politizado y marcado por la lucha de influencia geopolítica que caracterizaba entonces el contexto afgano. Por un lado, Arabia Saudí intentaba extender su influencia ideológica mediante un activo proselitismo de su versión *wahabita* del Islam como vector ideológico e instrumento de lucha contra la invasión soviética y, por otro, contrarrestar a la vez la influencia iraní.

Se suele cuestionar la identidad "humanitaria" de las ONG islámicas; unas organizaciones que desde el 11 de septiembre están aún más bajo sospecha. Muchas de ellas han sido perseguidas y acusadas de servir de tapadera a organizaciones con otros objetivos. El mundo de las ONG islámicas empezó a suscitar interés a partir de la década de los noventa y más aún a raíz de la radicalización de las percepciones del Islam respecto a distintas potenciales amenazas (inmigración, terrorismo, potencias nucleares), dentro de un contexto ideológico marcado por la "guerra global contra el terror" y el "choque de civilizaciones".

Historia y evolución de la acción humanitaria en el contexto político-cultural islámico

La emergencia en los años 70 del islamismo marca en cierto modo una ruptura también en la evolución de la caridad en las sociedades arabo-musulmanes, pues surge un nuevo tipo de organizaciones compitiendo con las estructuras más tradicionales, como las mezquitas o zaouias o las Sociedades Nacionales de la Media Luna Roja. Estas últimas aparecen como organizaciones oficialistas, que en algunos casos han sido utilizadas para contrarrestar la influencia de las organizaciones islamistas. Surgieron en un contexto marcado por la confluencia de dos tendencias: el "renacer islámico" y el proceso de reislamización de las sociedades arabo-musulmanes, y el protagonismo creciente de las ONG occidentales:

1) Proceso de reislamización: fenómeno interno vinculado también al proceso de renovación de elite.
2) Irrupción también en cuanto a la reacción a la influencia creciente de ONG confesionales (cristianas).

En efecto, en la década de los ochenta, la creación de organizaciones caritativas de dimensión internacional responde a preocupaciones religiosas. Con objetivos proselitistas, organizaciones islamistas políticas como los Hermanos Musulmanes o el neofundamentalismo wahabbí, asocian predicación y militantismo en África para contrarrestar el activismo de las organizaciones occidentales religiosas y laicas. En este contexto aparecen organizaciones como es el caso de Islamic African Relief Agency (IARA), en Sudán, la cual en un principio se dedicaba esencialmente a la predicación religiosa (la *Da'wa*). Su creación en los años 80 coincidió con la época de reconciliación, cuando el presidente Jafar Neimeri autorizó el retorno de los islamistas que durante su exilio habían tejido nuevos lazos con Arabia Saudí y Libia. En la década de los 80, IARA se distanció de la *Da'wa* y pasó a llamarse Islamic Relief Agency (Agencia Islámica de Socorro), que cuenta ahora con 11 delegaciones en África, dos en Oriente Medio y otra en Paquistán.

En Kuwait nace de la iniciativa del jeque Yussuf al-Qaradawi:[1] la IIRO International Islamic Relief Organization (IIRO) o Hayat al

Ighata al Islamiya al Alamiya, con base en Djeddah. Nace en el seno de la Liga Islámica Mundial en 1978, en el marco de la promoción de la interpretación neofundamentalista wahabí del Islam. Se configura actualmente como una densa red con varias representaciones en 90 países. En el 2.000, con un presupuesto de 33 millones de dólares, tenía 2.800 proyectos en 95 países. Está dirigida por el Dr. Farid Gurashi. Es una organización investigada por el Tesoro de los Estados Unidos de América por vínculos con organizaciones terroristas y susceptible de integrar la lista de las organizaciones "terroristas".

Islamic Relief fue creada en 1984 por dos estudiantes en Birmingham (Hani el Banna e Ihsan Shbib), en el contexto de las hambrunas de Etiopía. Está actualmente dirigida por Hany el Banna. Tiene distintas ramas, como el Secours Islamique, con sede en Francia. Al igual que las dos precedentes, conoció una rápida expansión. Cuenta actualmente con numerosas delegaciones (siete oficinas en África, tres en Oriente Medio, seis en Asia Central y Sureste Asiático, cinco en las ex Repúblicas Socialistas Soviéticas y tres en los Balcanes, así como pequeñas delegaciones en Estados Unidos y Francia).

Estas ONG islámicas han ido afianzando su presencia en el continente africano. Si en los años ochenta las ONG islámicas representaban el 7,4% del total de las ONG presentes en el continente africano, en el año 2000 representaban ya el 15,1%.[2]

Doctrina islámica y principios humanitarios

> "*Nosotros, musulmanes, tenemos nuestro propio sistema de protección social, muy evolucionado, universal, procedente de los textos sagrados del Islam. Si este dispositivo no hubiera sido trabado por tantas negligencias y agresiones extranjeras, jamás habríamos tenido crisis humanitarias en tierras del Islam*".[3]

---

1. Se trata de una figura destacada, contemporánea de Sayyed Al Qutb y Muhamad al Ghazali. A partir de 1985 fue nombrado director de la Universidad Islámica de Constantina en Argelia.

2. Citado en SALIH, Mohamed: *Islamic NGOs in Africa, the promise and peril of islamic voluntarism*, en DE WAAL, Alex, *Islamism and its enemies in the Horn of Africa*, Editor, Bloomington: Indiana University Press, 2004,p. 157.

3. S. E. Bakaro Dramé, consejero de la Fundación Zayed para las obras caritativas y humanitarias (Abu Dhabi, Emiratos Árabes Unidos), marzo 1996.

Las ONG islámicas cuestionan la universalidad de la AH por considerar que se trata de un producto de la historia particular de Occidente. Sin embargo, es importante subrayar que coexisten varias interpretaciones de los principios islámicos relativos al acto caritativo, por lo que habría que diferenciar, dentro de las ONG islámicas, a las transnacionales o internacionales de las locales o nacionales, más enraizadas estas últimas en un determinado contexto cultural o identitario.

Existen varias interpretaciones teológicas de los principios islámicos que fundamentan la caridad en el Islam. El pensador Al Mawardi, en el siglo XI, interpretó la *Zakat* como un acto destinado a reconfortar a los pobres y liberarles del odio, desesperación, aislamiento y envidia.

Se establece dentro de la doctrina islámica una serie de pautas, tanto para el donante como para el beneficiario. La idea principal es que los ricos no deben donar en vista a un beneficio recíproco y tampoco deben recordar o hacer notar su generosidad a sus beneficiarios. Esto denota unas implicaciones evidentes sobre la visibilidad del donante y destaca la importancia que se le da en el Islam a las intenciones.

El acto caritativo en la tradición islámica tiene una marcada dimensión social, que está también vinculada al respeto de los derechos. En las interpretaciones más recientes del Islam, vinculadas a agendas políticas, se ha vuelto a dar un nuevo énfasis a esta dimensión social.

La revolución islámica shií del Ayatollah Khomeiny acordó, en su reinterpretación del legado religioso, un lugar preferente a los *mustaddafun* (desheredados), una visión política cuyo núcleo central se basa en una estrategia de reislamización por abajo. En este contexto político hay que ubicar las acciones sociales y caritativas que han conocido un renovado impulso con estas nuevas dinámicas políticas.

Los pensadores que han aportado el sustrato ideológico a los movimientos políticos islamistas (los cuales emergieron como fuerzas políticas en la década de los 80), han elaborado su propio discurso sobre la caridad o la ayuda humanitaria. Importantes pensadores islamistas como Sayyed al Qutb[4] han argumentado que el

4. Sayyed Qutb: *Social justice in Islam.*

concepto islámico de *Zakat* era superior al concepto de alma caritativa de Occidente. De acuerdo con la interpretación de Sayyed al Qutb, la *Zakat* es un pilar social. Resalta en sus escritos la dignidad de las víctimas al interpretar la pobreza de una persona en una determinada comunidad como una fuente de vergüenza pública. Dentro de la tradición islámica se resalta la responsabilidad colectiva en la existencia de una "pobreza individual".

Actualmente se concibe la caridad islámica como parte de un proyecto más amplio de solidaridad islámica. En el origen no se establecen diferencias entre las actividades de:

- Asistencia humanitaria
- *Da'wa*
- *Jihad* (en un sentido amplio) todo esfuerzo llevado a cabo en el sendero de Dios.
  Gran parte de las ONG que se ubican en esta filiación ideológica han desarrollado un discurso que combina a la vez elementos escatológicos, al tiempo que recurren a mecanismos de solidaridad comunitarios.

El discurso desarrollado por las ONG islámicas intenta superar las lógicas de solidaridad étnica y nacional, utilizando varios registros comunitarios y utilizando a la vez las prescripciones coránicas como base de movilización del creyente.

Asimismo estas organizaciones participan del movimiento de reislamización (entre comunidad islámica de segunda generación) a través del discurso de movilización escatológico y comunitario. Islamic Relief, con sede en Gran Bretaña, ha intentado reimplantar la práctica de la *Zakat* entre los musulmanes asentados en Europa.

Utilizan a la vez varios mecanismos de movilización, explotando los vínculos de solidaridad "comunitarios" y recurriendo también al discurso sobre la necesidad de justicia económica y de redistribución.

La financiación

Las ONG islámicas cuentan con importantes mecanismos de financiación, desarrollados sobre la base de los principios religiosos del Islam como la Zakat, uno de los 5 pilares del Islam, la *Sadaqa*, con

carácter voluntario, o las *Waqf*, fundaciones religiosas o bienes habices.

Las primeras instituciones bancarias aparecieron, regidas de acuerdo con los principios islámicos, en los años cincuenta en Paquistán. A partir de los años setenta, y beneficiándose de una coyuntura económica favorable con el incremento de los recursos financieros procedentes de los hidrocarburos (con una tendencia alcista de los precios del barril del crudo), aumentó el número de instituciones financieras islámicas.[5]

También empezaron a tener protagonismo las fundaciones islámicas como Aga Khan o la Fundación Hedí,[6] especializada en la ayuda de emergencia y la asistencia médica a los refugiados.

Algunas figuras como Yusuf al Qardawi desempeñaron un papel clave en la creación de este tipo de organismo financiero, con el lanzamiento de la International Islamic Charitable Organization: una fundación kuwaití creada para la recolecta de fondos y con el objetivo de proteger a los musulmanes del proselitismo de otras religiones).

Parte del dinero canalizado por el sistema financiero islámico procede de la *Zakat*. Al ser prohibida la *Riba*, los fondos derivados del interés obtenido deben ser reconvertidos en beneficio de trabajos caritativos.

De este proceso de reconversión salen fondos que sirven a financiar fundaciones como Iqra o la IDB. Los intereses extraídos son revertidos en un fondo especial, que sirve para financiar escuelas coránicas. Los fondos *Zakat* sirven también a financiar negocios individuales (extensión de créditos islámicos).

Estos instrumentos financieros islámicos han sido readaptados por las ONG islámicas transnacionales, que han reinterpretado el principio de la *Zakat* con el fin de alcanzar beneficiarios no islámi-

5. En 1975 fue fundada la Islamic Development Bank con la participación de 22 países en el marco de la OIC, el Dar al Mal al Islami trust, fue creada en 1981 en las Bahamas por el príncipe Al Faycal al saud, al Baraka Company for Investment fue creado en 1982.

6. Esta fundación fue creada en Paquistán por un refugiado indio, Abdul Sattar Edhi que empezó por abrir un dispensario en Karachi en 1951 financiado por las donaciones de Zakat y Sadaqa.

cos, como Islamic Relief o Muslim Aid, que no limitan los beneficiarios potenciales a la comunidad islámica. Para estas organizaciones se trata también de acceder a otros fondos.

Algunos fondos del sector de la caridad islámica no aparecen en las estadísticas oficiales de la Ayuda Oficial al Desarrollo: las formas tradicionales de caridad (*Zaqat*/ Waqf), remesas...

Evolución de los donantes

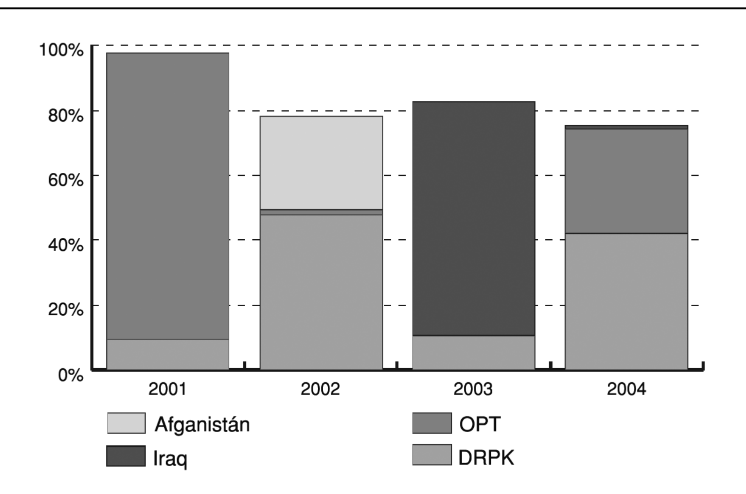
En términos cuantitativos, el volumen de ayuda procedente de los donantes que no pertenecen al CAD representa una suma relativamente pequeña si se compara con el volumen total destinado a la asistencia humanitaria. Como valor medio, la contribución de los "otros" donantes representaba el 6% del total de la AH gubernamental entre 2000 y 2005. Sin embargo, estos datos generales no reflejan la importancia que determinados donantes pueden tener en algunos países:

Cuatro países (Afganistán, Iraq, DPRK y Palestina) recibieron una media de más del 80% de la asistencia de los donantes que no pertenecen al CAD entre 2000 y 2004. Afganistán e Iraq han recibido un volumen importante de ayuda por parte de los donantes del CAD. Para Palestina, los donantes del CAD sólo aportaban el 20% de la ayuda recibida. Entre 2000 y 2005, Arabia Saudí suministró más de mil millones en asistencia humanitaria a 47 países. Palestina recibió 671 millones de dólares, Paquistán 144, Iraq 44 y Afganistán 23.

En 2001, el fondo de la OPEP suministró 1,5 millones de dólares en ayuda de emergencia a Afganistán, Argelia, Cuba, El Salvador, Honduras, India, Mongolia y Palestina. En Palestina, el Fondo de la OPEP anunció en diciembre de 2004 la financiación de la suma de 1,3 millones de dólares para financiar proyectos a 13 organizaciones civiles en los Territorios Ocupados; el 50% destinado a las ONG.

GRÁFICO

PAÍSES QUE HAN RECIBIDO MÁS AYUDA DE DONANTES QUE NO FORMAN PARTE DEL CAD ENTRE 2001 Y 2004



Fuente: OCHA Financial Tracking System (FTS).

De acuerdo con el *Financial Tracking System* de OCHA, el 97% de las donaciones de Arabia Saudí desde el año 2000 fueron destinadas a países de Oriente Medio, Asia y Norte de África. De las 149 donaciones (504 millones de dólares) financiadas por Arabia Saudí, el 92% ha sido destinado a países que cuentan con una población de más del 75% de musulmanes. Otra de las características destacadas en este informe es que Arabia Saudí, como donante, ha dado prioridad a un país cada año: los Territorios Ocupados Palestinos en el 2001, Afganistán en el 2002, Iraq en el 2003 y Darfur en 2004.

Paralelamente se ha podido observar una tendencia a la baja respecto a las aportaciones a los fondos multilaterales: las donaciones al PMA representaron una media de 3 millones de dólares al año durante la década de los noventa, frente a los 27 millones, por ejemplo, de 1986.

El apoyo a las agencias de Naciones Unidas se realiza también a través del Arab Gulf Fund for UN development Organisations (AGFUND), establecido en 1981 para financiar proyectos de AH a

las agencias de Naciones Unidas y ONG, dentro del sector de la salud, educación, desarrollo humano y ayuda de emergencia.

Impacto del 11 de septiembre sobre el funcionamiento de los donantes y ONG islámicas

La "guerra global contra el terror" ha tenido un impacto sobre la financiación, la evolución de las estrategias de los donantes del Golfo.

Las medidas que los gobiernos occidentales adoptaron contra las organizaciones sospechosas de mantener vínculos con organizaciones terroristas, han tenido un impacto claro sobre la evolución del modo de gestión interna de estas organizaciones, presionándolas a ser más transparentes respecto a sus fondos y a adoptar mecanismos de rendición de cuentas.

Tanto el Tesoro norteamericano, como el Comité de Sanciones del Consejo de Seguridad de la ONU, han ejercido fuertes presiones e impuesto restricciones para la financiación de organizaciones sospechosas de estar relacionadas con actividades políticas consideradas como "terroristas". Asimismo, los donantes del Golfo han tenido que introducir ciertas reformas y criterios de transparencia, bajo las presiones ejercidas por la Administración norteamericana.

En junio de 2003, el Saudí Arabian Monetary Agency (SAMA) anunció nuevas medidas de regulación de las agencias de ayuda. En el 2004 se establecieron comités nacionales supervisados por el gobierno, como la Comisión Nacional Saudí para la emergencia y la caridad, concebidos para facilitar el control gubernamental sobre el uso de los fondos destinados a la caridad.[7]

Estas medidas, destinadas a tranquilizar las autoridades estadounidenses, han desembocado en algunos casos en el cierre de organizaciones como Al Haramain, que antes de ser cerrada contaba con delegaciones en 50 países.

Globalmente se ha podido observar una mayor transparencia frente a las medidas de control impuestas en el marco de la lucha contra el terrorismo internacional. Otra tendencia impulsada por

7. Estos nuevos organismos prohibieron por ejemplo las cajas para recolectar fondos de zakat porque impiden conocer o rastrear el origen de los fondos.

este clima de presión sobre las organizaciones islámicas, ha sido la adopción del *label* humanitario para "camuflar" actividades puramente religiosas y más expuestas a ser el objeto de presiones en el marco de la lucha contra el terrorismo.

En respuesta a estas críticas, las grandes ONG islámicas tienden a actualmente a poner de manifiesto su compromiso con los valores humanitarios de humanidad, neutralidad y eficacia. Las organizaciones internacionales como IIRO, ISRA e Islamic Relief, buscan asimismo un reconocimiento por parte de la comunidad internacional, que se traduce por una mayor presencia y participación en las instituciones internacionales. Son miembros del Consejo Económico y Social; IIRO ha sido elegido para ser la interfaz entre el ACNUR y las ONG locales en Oriente Medio; IIRO e ISRA participan en el Consejo Internacional de Agencias Voluntarias (ICVA) y la Federación de las Organizaciones Africanas y Voluntarias de Desarrollo (FAVDO). Algunas tienen también proyectos comunes con ONG occidentales.

La cuestión de la independencia política de estas organizaciones es particularmente sensible. Para Islamic Relief, con sede en Gran Bretaña, se trata de una condición necesaria para su registro en el Charity Act, que regula las organizaciones caritativas.

La acción humanitaria islámica y la agenda política

La idea de invertir en un trabajo caritativo y social encuentra raíz en una importante corriente de pensamiento islámico: sus principales portadores en el mundo árabe han denunciado a los que optaban directamente por la vía política para hacer prevalecer los principios del Islam.

En algunos casos como en Afganistán, se ha producido una gran confusión entre los objetivos políticos y humanitarios de las agencias islámicas. En efecto, la emergencia de las ONG islámicas estuvo estrechamente vinculada al militantismo *jihadista*: se trataba de apoyar el *jihad* afgano como el Maktab al Jadamat al Mujahiddin (el buró de los servicios a los combatientes) creado por el palestino Abdel Azzam y financiado por Ben Laden, asumiendo también tareas humanitarias. Varias organizaciones islámicas estaban activas, como Lejnet al Da'wa al Islamiyya, la Organización Islámica de Socorro o Human Concern International. Las agencias islámicas presentes estaban integradas dentro del proyecto global de la resis-

tencia afgana a la ocupación soviética. Estaban financiadas por donaciones privadas, pero también con el apoyo de algunos Estados en el contexto de la lucha de influencia entre Arabia Saudí e Irán.

Las organizaciones caritativas islamistas

Parte del espectro de las ONG islámicas está estrechamente vinculado con el movimiento islamista, como es el caso en Egipto o en Palestina.

La acción humanitaria, la labor social y caritativa, ha sido uno de los pilares de la estrategia política de Hamas para asentar su influencia política en los Territorios Palestinos. Desde su creación en 1987, ha desarrollado un poderoso tejido de asistencia. Del sistema caritativo islamista desarrollado en los territorios se suele destacar su eficacia, así como su capacidad de identificar las poblaciones más necesitadas.[8]

Sin embargo, las organizaciones vinculadas a Hamas han sido también sometidas a numerosas críticas. Han sido acusadas de desviar los fondos recolectados para financiar la lucha armada de Hamas y el terrorismo: es el argumento principal esgrimido por donantes como USAID para prohibir la financiación de organizaciones indirectamente o directamente vinculadas con Hamas o el Djihad Islámico. También se les reprocha su carácter proselitista y el papel que han podido desempeñar en el reclutamiento de nuevos *jihadistas* a través de los servicios ofrecidos a la población.

En algunos casos es desde el mismo poder de naturaleza islamista que se ha podido fomentar la creación y el desarrollo de las ONG islámicas, como sería el caso en Sudán. Hasta 1985, en Sudán fueron organizaciones locales las que hicieron frente a las crisis humanitarias que han surgido en este país; particularmente la Unión Socialista de Sudán y los comités locales de la Media Luna Roja. Con el reinicio de la guerra en 1983 entre el Norte y el Sur, y el flujo de refugiados, se responsabiliza del dossier humanitario una institución nacional (la Comisión de los Refugiados). A partir de la década de los ochenta, sin embargo, el poder pierde progresivamen-

8. International Crisis Group, *Islamic social welfare activism in the occupied palestinian territories: a legitimate target?*", ICG Mddle East Report, nº13, abril 2003.

te el control de la situación y recurre a la intervención de organizaciones internacionales. Más adelante, con el progresivo afianzamiento del islamismo en Sudán (con la implantación de la corriente de los Hermanos Musulmanes), han ido adquiriendo cada vez mayor protagonismo las ONG islámicas. Con la promulgación de nuevas leyes islámicas en 1983, bajo el régimen de Jafar el Nemeiri, aparece y crece una economía islámica y en este contexto se crea al Da'wa al Islamiya en 1980, desarrollando sus actividades en el sector de la educación, la salud, el comercio y también la construcción. De la Da'wa Islamiya nace la Agencia Islámica Africana de Emergencia, que se desvincula posteriormente de la Da'wa. Esta última mantiene su presencia en Sudán a través de dos fundaciones (Fondation Santé, Fondation Urgence) pertenecientes a la Société Africaine de Bienfaisance aux Mères et aux Enfants. Estas dos entidades están en el centro de las lógicas políticas de Sudán en los años 80, al ser sospechosas de ser próximas al Frente Nacional Islámico, y haber servido de pantalla para su financiación.

Los nuevos actores afianzan su posición, en un contexto de denuncia de las ONG islámicas hacia la influencia de las organizaciones internacionales; una hostilidad anterior a la llegada de los islamistas en el poder. A partir del golpe de Estado de Omar el Bacher en 1989, que significa la llegada del FNI al poder, las ONG islámicas van a afianzar su posición en Sudán en un contexto favorable por tres elementos:

- La islamización de la sociedad como programa político.
- La aceleración de un proceso de privatización controlado.
- La adopción de una legislación favorable a las organizaciones sudanesas.

El caso de Hezbolá[9] (Líbano)

La integración de la acción humanitaria como parte de la agenda política, es un fenómeno común a las fuerzas políticas occidentales como

9. Ver FAWAZ, Mona: *Action et idéologie dans les services: ONG islamiques dans la banlieue sud de Beyrouth*, en HANAFI, Sari; ABD AL-FATTAH, Nabil; BEN NEFISSA, Sarah; MILANI, Carlos (ed) (2004): ONG et gouvernance dans le monde arabe. Paris: Karthala.

orientales, sureñas como norteñas. Al final del verano, al terminar la guerra librada por Israel contra Líbano, y frente a la magnitud de las destrucciones ocasionadas por los bombardeos israelíes, Hezbolá, gracias al apoyo financiero de aliados como Irán, realzó su protagonismo demostrando también su capacidad de ayuda, ofreciendo dinero a los damnificados y financiando las primeras labores de reconstrucción.

Al igual que Hamas, el partido islamista libanés Hezbolá ha utilizado la acción social y caritativa como parte de su estrategia para asentar su influencia política en la comunidad shií libanesa. Las ONG islámicas que actúan en los suburbios del sur de Beirut controlados por Hezbolá, han utilizado esta vinculación político-ideológica para extender sus actividades en esta zona (Jihad al Bina o Islamic Health Society). La visión de estas organizaciones está aún más politizada que las organizaciones palestinas vinculadas a Hamas: las labores sociales realizadas por estas organizaciones son integradas como parte de la estrategia de lucha y resistencia global del movimiento de Hezbolá contra la ocupación israelí.

Como ejemplo de esta visión política de la acción humanitaria, podemos citar a un responsable de estas organizaciones, Haj Kassim Alei, que declaraba que: "Nuestra misión consiste en construir una sociedad que rechace la opresión".[10] Otra ONG islámica presente en el sur de Líbano, Islamic Health Society, explica claramente en su folleto de presentación que su acción caritativa es una forma de *jihad*: "*Apoyamos el curso de la resistencia contra la ocupación sionista aliviando las heridas de los hombres de la resistencia y suministrándoles todos los servicios médicos que necesitan.*"[11]

Otra característica relevante es su construcción de acuerdo con un modelo internacional (es el caso de Irán). Coexisten dos tipos de ONG: en primer lugar, las que proveen servicios al conjunto de la

---

10. Citado en FAWAZ, Mona: *ONG islamiques dans la banlieue sud de Beyrouth*, en BEN NÉFISSA, Sara, ABD AL FATTAH, Nabil, HANFI, Sari, MILIANI , Carlos, *ONG et gouvernance dans le monde arabe*, Khartala, CEDEJ, 2004. pp.341-367.

11. Citado en GHANDOUR, Abdel Arman, *Jihad Humanitaire, enquête sur les ONG islamiques*, París: Flammarion, 2002, p.10.

población (servicios urbanos, salud y educación), como Jihad al Bina, Hayat al Sihhiya, Jamiyyat Talim al Din al Islami; por otro lado, otras ONG como Al Shahid ofrecen sus servicios a un grupo particular de beneficiarios, como pueden ser las poblaciones afectadas por el conflicto civil o las familias de las víctimas de la guerra.

Aunque algunas organizaciones, como Al Sahihid o Al Imdad, son filiales de ONG iraníes, otras no tienen apenas dependencia de esas organizaciones, que propiciaron su emergencia en un principio y cuentan actualmente con importantes fuentes de financiación local (*zaka, sadaqa khums*). Una organización como Wali al Faqih, recolecta sus fondos a través de un buró central. Estas organizaciones cuentan además como otras fuentes de ingresos con negocios privados. Estas organizaciones son sin embargo, estratégicamente controladas por Hezbolá.

Otro rasgo característico de las ONG islámicas vinculadas a Hezbolá es la movilidad de su élite dirigente, que suele llegar a asumir cargos públicos por ejemplo en el seno de las autoridades municipales, sin que difiera sustancialmente el contenido de las misiones que están llamados a llevar a cabo.

Las organizaciones caritativas, más o menos vinculadas a los movimientos políticos islamistas, han adquirido cada vez mayor protagonismo en contextos marcados por conflictos de larga duración. En estos casos, la agenda humanitaria está claramente supeditada a la agenda política. Estas organizaciones desarrollan de forma paralela una labor ideológica con un cuestionamiento político del orden establecido.

La dimensión política en un contexto de lucha contra la ocupación israelí, en el caso de las organizaciones afiliadas a Hamas, ha llevado a estas organizaciones a asumir una concepción más amplia del "empoderamiento" o de la autosuficiencia, que no sólo equivale a una autonomía financiera. Teniendo en cuenta el coste psicológico que puede tener el participar en proyectos destinados a una comunidad específicamente designada como vulnerable, la introducción de esta dimensión política, de resistencia, transforma la labor de caridad en un paso determinante de un proyecto político más amplio.

Desde el punto de vista de su eficacia y modo de actuar, numerosos estudios han resaltado, como en el caso de Hamas, la calidad

de la identificación de las necesidades y beneficiarios, así como la integración en los proyectos propuestos o financiados del saber y capacidades locales.

Estas organizaciones han desarrollado una aproximación "integrada o coherente" de las necesidades de las personas identificadas como beneficiarias de los proyectos, con un acompañamiento general respecto a sus necesidades cotidianas para reforzar su capacidad en la realización de estos proyectos de autosuficiencia.

Otra característica resaltada en los estudios realizados sobre este tipo de organizaciones, es su flexibilidad y su proximidad en las respuestas a las necesidades de las comunidades beneficiarias. Un ejemplo de ello sería el modo de funcionamiento de una organización como la de las "hermanas benévolas", vinculadas a la labor de ONG como Al Imdad o Al Shahid: una red de mujeres, residentes en los barrios que reciben la ayuda de estas organizaciones, seleccionadas también de acuerdo con su credo político (afiliación a Hezbolá), y que identifican y aseguran el seguimiento de las familias que reciben atención. Gracias a su inmersión en el entorno, se tratan de actores claves para la identificación de necesidades.

Parte del espectro de las ONG islámicas tiene una vertiente política clara:

- Sirven a la vez de canales de información para difundir las actividades políticas del partido.
- Son parciales en la selección de los beneficiarios identificados en función de la identidad religiosa.

Conclusión

Como es el caso cuando se habla de islamismo, el primer paso es evitar el reduccionismo esencialista que ha cobrado nueva vida en los estudios académicos tras el 11-S. Las ONG islámicas, como los partidos islamistas, se caracterizan por su gran diversidad, y analizar su visión de la AH requiere un esfuerzo de contextualización y matización. Al igual que las ONG occidentales, no forman un grupo homogéneo y tienen diferentes visiones de la AH; las ONG islámicas se caracterizan también por una gran diversidad de posiciones sobre la forma de entender la AH y los principios que deben regirlas.

En menor o mayor grado, existe un fuerte vínculo entre las ONG islámicas y las agendas políticas, aún cuando esta relación con el ámbito político difiera sensiblemente de una organización a otra. Las organizaciones vinculadas a determinados gobiernos, como las saudíes —al igual que en su día los misioneros cristianos del siglo XIX— están más vinculadas a agendas gubernamentales, mientras que las ONG afiliadas a movimientos islamistas como los Hermanos Musulmanes, Hamas o Hezbolá, se sitúan claramente en oposición al poder o en el militantismo contra la ocupación.

En efecto, como lo afirma Rony Brauman:

> "*Al haber surgido en un contexto político marcado por las dictaduras, las ONG islámicas están desgarradas entre una dinámica universalista estimulada por su cooperación con sus homólogas europeas y su compromiso comunitario islamista, principal polo de contestación y federador del mundo arabo-musulmán*".[12]

Las presiones a las que han sido sometidas las ONG islámicas tras el 11 de septiembre, están impulsando importantes cambios internos en el seno de determinadas organizaciones de vocación transnacional, como Islamic Relief, con una tendencia clara a la secularización y despolitización.

Para las organizaciones humanitarias occidentales, conocer estos actores y abrir nuevos espacios de diálogo resulta imprescindible a pesar de las divergencias que a priori esta aguda politización puede generar. Para ello, el primer paso es quizá considerar que las ONG islámicas no forman un bloque homogéneo y unitario, y que muchas organizaciones están inmersas en un proceso dinámico de cambio que en algunos casos ha permitido un claro acercamiento al modo de funcionamiento y a los principios seguidos por las grandes ONG occidentales. Para que el diálogo y la coordinación con estos nuevos actores sean posibles, hace falta sin embargo un cierto grado de secularización y la obtención de un consenso, no tanto sobre los valores como sobre las reglas de juego.

---

12. Prólogo de Rony Brauman en GHANDOUR, Abdel Arman, *Jihad Humanitaire, enquête sur les ONG islamiques.*

Bibliografía

ABDEL SHAFI, Salah, *Civil society and political elites in Palestine and the role of international donors: a Palestinian view*, Euromesco Paper, 33, 2004.

ABDELRAHMAN, Maha M., *Civil society exposed. The politics of NGOs in Egypt*, Londres, I.B. Tauris, 2004.

ABU-SADA, Caroline, *Les ONG palestiniennes entre Autorité palestinienne et autorités d'occupation*, Egypte/Monde Arabe, 6, pp.81-94, 2003.

ADLI-BLOCH, Bera'a, *Palestine: une société civile vigilante et tenace*, Revue d'Etudes Palestiniennes, 22, pp.25-34, 2000.

ALEXANDER, Christopher, *Opportunities, organizations and ideas: islamists and workers in Tunisia and Algeria*, IJMES, International Journal of Middle East Studies, 32:4, pp. 465-490, 2000.

BAYAT, Asef, *Activism and social development in the Middle East*, International Journal of Middle East Studies, 34:1, pp. 1-28, 2002.

BENNETT, Jon, *The Lebanese NGO Forum and the reconstruction of civil society, 1989-93*, in BENNETT, Jon, *Meeting needs. NGO Coordination in practice*, Londres, Earthscan, p.118-144, 1994.

BENTHALL, Jonathan y BELLION JOURDAN, Jérôme, *The Charitable Crescent, politics of aid in the muslim world*, I.B. Tauris, 2003.

BENTHALL, Jonathan, *L'humanitarisme islamique*, *Cultures & Conflits*, nº60, pp.103-122, 2005.

BELLION JOURDAN, Jérôme, *Les ONG islamiques sont elles purement humanitaires?*, réflexions sur une vraie fausse question, *Vacarmes*, nº34, invierno 2006.

BELLION JOURDAN, Jérôme, comunicación en el coloquio internacional, *ONG et gouvernance dans le monde arabe*, El Cairo, 2000.

BELLION JOURDAN, Jérôme, *Réseaux transnationaux de l'aide humanitaire islamique*, en Sarah Ben Néfissa, Sari Hanafi, *ONG et gouvernance dans le monde arabe*, 2005.

BINT AL-TALAL, Basma, *Rethinking an NGO. Development, donors and civil society in Jordan*, Londres, I.B. Tauris, 2003.

BOULDING, E., *Hope for the twenty-first century: NGOs and peoples networks*, in BOULDING, Elise (ed.): *Building peace in the Middle East: challenges for states and civil society*, Boulder, Co, Lynne Rienner Publ./ International Peace Research Association, 1993.

BRAM, Cohen, *Muslim revivalism and the emergence of civic society. A case study of an Israeli-Circassian community*, Jerusalem, Truman Institute, The Hebrew University (mimeo), 1999.

BOISSARD, Marcel, *L'humanisme de l'Islam*, 1985.

CARAPICO, Sheila, *NGOs, INGOs, GO-INGOs and DO-NGOs: Making sense of non-governmental organizations*, MERIP, 214, 30:1, pp.12-15, 2000.

COTTERRELL, Lin y Adele HARMER, *Diversity in donorship: the changing landscape of oficial humanitarian aid, aid donorship in the Gulf States*, *Humanitarian Policy Group Background paper*, septiembre de 2005.

DENOEUX, Guilain; GATEAU, Laurent, *L'essor des associations au Maroc: à la recherche de la citoyenneté*, *Monde arabe Maghreb Machrek*, 150, p.19-39, 1995.

EL-GAWHARY, Krista Masonis, *Egyptian advocacy NGOs: catalysts for social and political change*, MERIP, 214, 30:1, pp.38-41, 2000.

ELYACHAR, Julia, *Mappings of power: the state, NGOs, and international organizations in the informal economy of Cairo*, Comparative Studies in Society and History, 45:3, pp. 571-605, 2003.

FAWAZ, Mona, *Action et idéologie dans les services:ONG isamiques dans la banlieue sud de Beyrouth*, en HANAFI, Sari; ABD AL-FATTAH, Nabil; BEN NEFISSA, Sarah; MILANI, Carlos (ed.): ONG et gouvernance dans le monde arabe. París: Karthala, 2004.

GROSSRIEDER, Paul, Entrevista publicada en *Culture& Conflits*, nº60, pp.149-158, 2005.

HAMMAMI, Rema, *Palestinian NGOs since Oslo: from NGO politics to social movements?*, MERIP, 214, 30:1, pp.16-19, 2000.

HAMMAMI, Rema, *NGOs: the professionalization of politics*, Race and Class, 37:2, 1995.

HANAFI, Sari; ABD AL-FATTAH, Nabil; BEN NEFISSA, Sarah; MILANI, Carlos (ed): *ONG et gouvernance dans le monde arabe*, Paris, Karthala, 2004.

HANAFI, Sari; TABAR, Linda: *Donors, international organizations, local NGOs. The emergence of the Palestinian Globalized Elite*, Jerusalem, Institute of Jerusalem Studies, 2005.

HASHMI, S H, *Is there an Islamic Ethic of humanitarian intervention? Ethics and International Affairs*, vol 7, pp.55.73, 1993.

HILTERMANN, Joost R., *Mass-based organizations in the West Bank and Gaza: offering services because of and despite the military occupation* in PLAYFAIR, Emma (ed.): International law and the administration of Occupied Territories, Oxford University Press, 1992.

IKKEN, Aissa, *Les organisations de jeunesse au Maroc*, Rabat, Al Asas Editions, 1997.

INTERNATIONAL CRISIS GROUP, *Islamic social welfare activism in the Occupied Palestinian Territories: a legitimate target?* Amman/Bruselas, International Crisis Group, Middle East Report, 13, 2003.

JEAN-KLEIN, Iris, *Into committees, off the house? Familiar forms of organization of Palestinian committee activism during the first Intifada*, American Ethnologist, 30:4, pp.556-577, 2003.

KAAG, Mayke, *Islamic NGOs in Chad*, ISIM, 16, pp.30, 2005.

KHAROUFI, Mostaza, *Gouvernance et sociétés civiles. Les mutations urbaines au Maghreb*, Casablanca, Afrique Orient, 2000.

KRAFESS, Jamal, *The influence of the muslim religion in humanitarian aid.*

LACROIX, Thomas, *Les réseaux marocains du développement.* Paris, Les Presses de Sciences Po, 2005.

LUBECK, Paul M.; BRITTS, Bryana, *Muslim civil society in urban public spaces: globalization, discursive shifts and social movements*, CGIRS Working paper series, 2001-6.

MAGNO, Cathryn S., *The new Pythian voices. Women building political capital in NGOs in the Middle East*, Londres, Routledge, 2002.

MAKAROV, Dimitri, *Islam and development at micro-level. Community activities of the Islamic Movement in Israel*, Moscú, Russian Center for Strategic Research and International Studies, 1997.

MUSLIH, Muhammad, *Palestinian civil society*, The Middle East Journal, 47:2, p.258, 1993.

NORTON, Augustus Richard (ed.), *Civil society in the Middle East.* (2 vols), Leiden, E.J.Brills, p. 328, 1995.

OUANNES, Youcef, *Le phénomène associatif au Maghreb*, Túnez, El Taller, 1997.

PAMPAMI, Silvia, *L'association comme vecteur de mobilisation sociopolitique dans l'espace urbain: l'exemple des amicales de quartier à Salé*, Aix-en-Provence, Institut d'Études Politiques, 1998.

PARKER, Christopher, *Resignation or revolt? Socio-political development and the challenges of peace in Palestine*, Londres, I.B. Tauris, 260, 1999.

PAYES, Shany, *Palestinian NGOs in Israel. The politics of civil society*, Londres, I.B. Tauris, 2004.

PAYNES, Shany, *Palestinian NGOs in Israel: a campaign for civil equality in a non-civic state*, Israel Studies, 8:1, pp. 60-90, 2003.

PRATT, N., *Understanding Political Transformation in Egypt: Advocacy NGOs, Civil Society and the State*, Journal of Mediterranean Studies, 14:1-2, pp. 237-262, 2004.

ROBINSON, Glenn E., *The role of professional middle class in the mobilization of Palestinian society: the medical and agricultural committees*, International Journal of Middle East Studies, 25: 2, 1993.

ROQUE, Maria-Ángels (dir.), *La sociedad civil en Marruecos. La emergencia de nuevos actores*, Barcelona: Icaria, 2002.

ROY, Sara, *The transformation of islamic NGOs in Palestine*, MERIP, 214, 30:1, pp.24-27, 2000.

SAJOO, Amyn B. (ed.), *Civil society in the Muslim world.* Contemporary perspectives, Londres, I. B. Tauris, 2004.

SULLIVAN, Denis J., *Non-Governmental Organisations and freedom of association. Palestine and Egypt. A Comparative analysis.* Jerusalem: PASSIA, 1995.

SULLIVAN, Denis J., *NGOs in Palestine: agents of development and foundation of civil society*, Journal of Palestine Studies, 99, pp.93-100, 1996.

SULLIVAN, Denis J., *The World Bank and the Palestinian NGO Project. From service delivery to sustainable development*, Jerusalem, PASSIA, 2001.

SULLIVAN, Dennis J., *NGO's and development in the Arab world*, Civil Society, vol. 9, 102, 11-16, 2000.

TARAKI, Lisa, *The development of political consciousness among Palestinians in the Occupied Territories, 1967-1987*, in NASSAR, J.; HEACOCK, Roger (eds.), Intifada: Palestine at the crossroads, Nueva York, Praeger Publishers, 1990.

TURAM, Berna, *The politics of engagement between Islam and the secular state: ambivalences of 'civil society*, The British Journal of Sociology, 55:2, pp. 259-282, 2004.

WIGGER, Andreas: *Encountering perceptions in parts of the muslim world and their impact on the ICRC's ability to be effective*, International Review of the Red Cross, vol. 67, nº 858, junio 2005.